

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RODRIEL HENRIQUE NUNES DE SOUZA

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: EVOLUÇÃO E APLICAÇÕES NO CONTEXTO
BRASILEIRO

CURITIBA

2014

RODRIEL HENRIQUE NUNES DE SOUZA

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: EVOLUÇÃO E APLICAÇÕES NO CONTEXTO
BRASILEIRO

Monografia apresentada ao curso de Ciências
Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
como requisito parcial à obtenção do título de bacharel
na Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Vamberto de Santana

CURITIBA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

RODRIEL HENRIQUE NUNES DE SOUZA

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: EVOLUÇÃO E APLICAÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Dr. Luiz Vamberto de Santana
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Fernando Motta Correia
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 11 de junho de 2014

RESUMO

O Estado brasileiro não dispõe de recursos suficientes nos cofres públicos para realizar investimentos de grande vulto em setores chaves da economia, como o de infraestrutura. Esta monografia pretende apresentar uma opção atual para os aportes públicos em infraestrutura, a Parceria Público-Privada. Este instituto se caracteriza pela parceria entre a Administração Pública em suas esferas federais, estaduais ou municipais e um parceiro privado. As PPP's, como são conhecidas, vem sendo utilizadas em diversos países desde a década de 1990, quando houve significativa austeridade fiscal nos Estados europeus. No Brasil, a PPP é mais recente e possui um vasto campo a ser explorado, devido as dimensões e as necessidades do País. O objetivo deste trabalho é contribuir com o debate em torno do assunto, apresentando as diversas características dos contratos de PPP, bem como suas implicações atuais na tentativa do governo de eliminar os gargalos estruturais do País.

Palavras-chaves: Parceria Público-Privada (PPP). Concessão. Setor Público. Infraestrutura.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| FIGURA 1 - EVOLUÇÃO DE PROJETOS E INVESTIMENTOS NO REINO UNIDO | 26 |
| FIGURA 2 - PPP'S - INVESTIMENTOS GLOBAIS EM INFRAESTRUTURA EM 1990, 1995-2011 (US\$ BILHÕES) | 27 |
| FIGURA 3 - MODELO DE REMUNERAÇÃO DAS PPP | 50 |
| FIGURA 4 - MODELO BÁSICO DE FINANCIAMENTO DAS PPP | 52 |
| FIGURA 5 - FORMAÇÃO DO QID – PR 323 | 76 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 1 - THE GLOBAL PPP MARKET (QUESTÃO 2)..... | 35 |
| GRÁFICO 2 - THE GLOBAL PPP MARKET (QUESTÃO 3)..... | 36 |
| GRÁFICO 3 - THE GLOBAL PPP MARKET (QUESTÃO 4)..... | 39 |
| GRÁFICO 4 - THE GLOBAL PPP MARKET (QUESTÃO 5)..... | 40 |
| GRÁFICO 5 - NÚMERO DE PROJETOS POR FEDERAÇÃO..... | 64 |
| GRÁFICO 6 - CONCESSÃO ADMINISTRATIVA X PATROCINADA NO BRASIL.... | 65 |
| GRÁFICO 7 - DESPESAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM PPP | 70 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO NO CONSUMO FINAL | 20 |
| TABELA 2 - LISTA DE PROJETOS EM EXECUÇÃO NO BRASIL (2010) | 64 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------|---|
| TEG | - Teoria do Equilíbrio Geral |
| CMg | - Custo Marginal |
| PPP | - Parceria Público-Privada |
| PFI | - Private Finance Initiative |
| VFM | - Value for Money |
| MPOG | - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão |
| SPE | - Sociedade de Propósito Específico |
| BNDES | - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| BB | - Banco do Brasil S.A. |
| CEF | - Caixa Econômica Federal |
| BNB | - Banco do Nordeste do Brasil |
| TCU | - Tribunal de Contas da União |
| CGP | - Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal |
| FGP | - Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas |
| CTP | - Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas |
| IRPJ | - Imposto de Renda Pessoa Jurídica |
| CSLL | - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido |
| COFINS | - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| PIS | - Programa de Integração Social |
| SPDR | - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional de SP |
| SEDE | - Secretaria do Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais |
| DER/PR | - Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 O ARCABOUÇO TEÓRICO: A TEORIA DO EQUILÍBRIO GERAL..... | 14 |
| 2.1 A TEORIA DO EQUILÍBRIO GERAL E OS MERCADOS PERFEITOS | 14 |
| 2.1.1 <i>As Falhas de Mercado</i> | 16 |
| 2.1.1.1 Indivisibilidade do Produto ou Bens Públicos | 16 |
| 2.1.1.2 Externalidades | 17 |
| 2.1.1.3 Custos de Produção Decrescentes e Mercados Imperfeitos | 18 |
| 2.1.1.4 Riscos e Incertezas na oferta de bens ou falhas de informação..... | 19 |
| 2.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 19 |
| 3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)..... | 22 |
| 3.1 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DAS PPP | 23 |
| 3.2 JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTAÇÃO ECONÔMICA PARA A IMPLANTAÇÃO DE UMA PPP | 27 |
| 3.3 CARACTERÍSTICAS DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA | 29 |
| 3.3.1 <i>Os Tipos de Parcerias.....</i> | 30 |
| 3.3.2 <i>Os Tipos de Riscos do Modelo.....</i> | 31 |
| 3.4 OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS GLOBAIS PARA PROJETOS DE PPP | 33 |
| 3.4.1 <i>Desafios Globais</i> | 34 |
| 3.4.2 <i>Canadá.....</i> | 34 |
| 3.4.3 <i>Reino Unido</i> | 36 |
| 3.4.4 <i>Estados Unidos da América</i> | 37 |
| 3.4.5 <i>Brasil</i> | 39 |
| 4 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL | 41 |
| 4.1 A LEI Nº 11.079/2004 E AS BASES LEGAIS DA PPP NO BRASIL | 43 |
| 4.1.1 <i>Definição</i> | 43 |
| 4.1.2 <i>Modalidades de Concessão</i> | 44 |
| 4.1.3 <i>A Sociedade de Propósitos Específicos (SPE)</i> | 48 |
| 4.1.4 <i>Remuneração dos Contratos de PPP</i> | 50 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.1.5 | <i>A Participação das Fontes de Financiamento</i> | 51 |
| 4.1.6 | <i>Controle e Fiscalização dos Contratos</i> | 52 |
| 4.1.6.1 | <i>O Papel do Tribunal de Contas da União (TCU)</i> | 54 |
| 4.1.7 | <i>Regras aplicáveis exclusivamente à União</i> | 55 |
| 4.1.7.1 | <i>Órgão Gestor de Parcerias Público-Privadas</i> | 56 |
| 4.1.7.2 | <i>O Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP)</i> | 58 |
| 4.1.8 | <i>Informações Gerais</i> | 60 |
| 4.1.9 | <i>A Lei nº 12.766 de 2012 e seus efeitos legais</i> | 60 |
| 5 | OS PROJETOS DE PPP BRASILEIROS | 63 |
| 5.1 | PPP NO BRASIL: ESTUDO DE CASOS | 66 |
| 5.1.1 | <i>Consórcio Datacenter: Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal</i> | 66 |
| 5.1.2 | <i>Novo Mineirão: Modernização do Estádio Magalhães Pinto</i> | 69 |
| 5.1.3 | <i>Duplicação da PR-323</i> | 74 |
| 6 | CONCLUSÃO | 77 |
| | REFERÊNCIAS | 81 |
| | ANEXO | 84 |

1 INTRODUÇÃO

O investimento é um dos componentes da renda agregada nacional, somado ao consumo, aos gastos do governo e às exportações líquidas. Em países em desenvolvimento atribui-se maior importância aos níveis agregados de investimento para a criação de uma rede de infraestrutura que possa suportar o crescimento econômico, gerando renda e desenvolvimento aos países. O investimento em infraestrutura é pré-requisito essencial na estratégia para o desejável desenvolvimento sustentável. Atualmente, existe certo consenso entre os formuladores de políticas públicas de que o investimento é uma das prioridades do Brasil. De acordo com dados do Banco Mundial, a participação da formação bruta de capital fixo (investimento) no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2012 foi de 18%. Para efeito de comparação com outras economias emergentes, a China teve um índice de investimento/PIB de 49% no mesmo período, enquanto na Índia foi observado a relação de 35% do mesmo índice¹. Outros países emergentes latino-americanos como México e Argentina, apresentaram a relação investimento/PIB de 23% e 22% respectivamente. Evidencia-se deste modo, a necessidade de melhora desta relação entre o investimento e o PIB na economia brasileira para os próximos períodos.

Os investimentos em infraestrutura no Brasil passam atualmente por uma elevação em seus indicadores com a utilização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. A segunda fase do programa nomeado PAC 2 foi iniciada em 2011 e realizou a execução de R\$ 773,4 bilhões até dezembro de 2013², promovendo a retomada do planejamento e execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. Porém, apesar do observado quadro de melhora do nível de investimento do Estado na economia, verifica-se a necessidade de alavancar estes montantes com a finalidade de eliminar, ou ao menos reduzir, os gargalos estruturais presentes no Brasil.

¹ BANCO MUNDIAL. **Gross capital formation (% of GDP)**, 2013. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.TOTL.ZS>>. Acesso em 30/05/2014

² BRASIL. Ministério do Planejamento. **Apresentação Ministra Miriam Belchior - 9º Balanço do PAC**. 2014. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/apresentacoes>>. Acesso em 30/05/2014.

Neste contexto, as Parcerias Público-Privadas (PPP) ganham destaque como alternativa viável de investimentos para a Administração Pública. Os contratos de PPP podem ser benéficos tanto para o governo como para o setor privado. Por parte do governo, o financiamento privado pode elevar o investimento em infraestrutura no país sem que haja endividamento imediato nas finanças públicas, já que as contraprestações do setor público serão realizadas ao longo do contrato. Pelo lado do setor privado, a garantia de remuneração fixada em contrato, aliada a possibilidade de aquisição de know-how em diferentes setores podem atrair as empresas privadas a participarem da iniciativa.

A PPP pode ser definida como um contrato administrativo de concessão firmado entre o setor público e o setor privado. De acordo com Borges e Neves (2005), o conceito de PPP pode ser comparado a um arrendamento mercantil ou a um leasing, que o Estado aluga um serviço que contratou para alguém prover, mesmo que, caso seja necessário, o parceiro privado tenha que realizar a construção do objeto contratado antes de iniciar as operações.

O objetivo do presente trabalho é realizar uma análise histórica descritiva acerca das PPPs, apresentando o conceito e as características do modelo ao leitor para que este possa avaliar as condições de utilização da PPP como alternativa de investimento do setor público. A finalidade desta pesquisa não é a de julgar se a utilização da PPP é ou não a forma mais adequada para os diversos setores da economia brasileira, e sim, apresentar os conceitos gerais deste tipo de parceria no Brasil para permitir melhor entendimento a respeito do tema. Junto a esta análise descritiva, objetiva-se apresentar aspectos econômicos que justificam a adoção das PPP's no Brasil, após observada a experiência internacional, demonstrando a importância de adoção de projetos de PPP no contexto econômico brasileiro. O trabalho é dividido em quatro capítulos com seções e subseções.

No primeiro capítulo, apresenta-se o arcabouço teórico com foco na Teoria do Equilíbrio Geral, se embasando na teoria microeconômica, objetivando fundamentar a atuação do Estado de forma constante na economia. A PPP, como exemplo de uma organização institucional pública para a realização de investimentos pelo Estado, é uma das maneiras pelas quais o governo pode realizar suas atuações na economia.

O capítulo seguinte tem como objeto a contextualização do conceito da Parceria Público-Privada, através da exposição histórica do cenário de surgimento das PPP no mundo e das propriedades deste tipo de contrato. A justificativa econômica

para a implantação da PPP também será avaliada, bem como a descrição dos modelos e dos riscos envolvidos nesta forma de concessão. Para finalizar o capítulo, analisa-se a situação atual de alguns países e suas expectativas com os projetos de PPP.

Os dois últimos capítulos focam nos projetos brasileiros de PPP. O terceiro capítulo é utilizado para explicar e fornecer informações a respeito das bases legais de utilização de projetos de PPP no País, sendo estes regidos pela Lei nº 11.079/2004. A análise apresenta-se de uma forma mais jurídica em determinados itens devido à necessidade de se compreender os principais pontos que fundamentam legalmente as PPP's no Brasil. No quarto capítulo, será realizado uma análise quantitativa dos projetos em execução atualmente no País, seguido de análise aprofundada de contratos considerados importantes no cenário nacional, um no âmbito federal e dois no âmbito estadual, sendo que um deles refere-se ao Estado do Paraná. Para finalizar, serão apresentadas as principais conclusões desta pesquisa acerca da utilização das parcerias público-privadas no Brasil.

2 O ARCABOUÇO TEÓRICO: A TEORIA DO EQUILÍBRIO GERAL

Este capítulo tem como objetivo fundamentar teoricamente, através de uma análise microeconômica, a necessidade de intervenção do Estado na economia. Será verificado o porquê da necessidade do governo intervir constantemente na economia e explicado como a teoria econômica de livre mercado neoclássica não é suficiente para o atingimento do “ótimo social”. Algumas brechas da teoria tradicional serão apontadas, concluindo que os bens e os recursos não são alocados perfeitamente no mercado por conta própria.

2.1 A TEORIA DO EQUILÍBRIO GERAL E OS MERCADOS PERFEITOS

Segundo a Teoria do Equilíbrio Geral, os recursos e bens de um determinado mercado competitivo seriam alocados perfeitamente dentro do próprio mercado, gerando a maximização de utilidade para todos os agentes. Tanto os consumidores, quanto os produtores, estariam com seu bem-estar elevados e não haveria necessidade da existência de um governo. De acordo com esta teoria, a existência de um mercado competitivo gera uma alocação perfeita de recursos, em que não há como um agente elevar seu bem-estar sem que haja redução do bem-estar de um outro indivíduo qualquer. Este modelo de equilíbrio geral é conhecido como “ótimo de Pareto” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Para Pindyck e Rubinfeld (2010), este conceito é conhecido como “alocação eficiente”, que torna-se possível através da eficiência nas trocas de mercadorias. Para estes autores, a eficiência é obtida quando existe a maximização do excedente do consumidor, em conjunto com a maximização do excedente do produtor. Por excedente do consumidor, entende-se o benefício total que um agente agrega na transação de uma determinada mercadoria. Desta forma, supondo que um consumidor esteja disposto a dispendar um montante de 20 unidades monetárias para adquirir um produto e o mesmo seja ofertado por 15 unidades monetárias em um mercado eficiente, o excedente líquido deste comprador será de 5 unidades monetárias. De maneira equivalente, o excedente do produtor será o ganho que o

produtor afere em uma transação, levando em consideração o preço praticado no mercado e o custo marginal da mercadoria (PINDYCK; RUBINFELD 2010).

Já para Riani (1997), os principais pontos para um mercado ser considerado eficiente, e portanto, estar sob as condições do “ótimo de Pareto” são:

- a) mercado competitivo onde encontra-se grande quantidade de compradores e vendedores (não há poder de mercado), tanto no mercado de fatores quanto no de produtos finais;
- b) conhecimento simétrico do mercado por parte dos agentes que o integra;
- c) mobilidade perfeita dos recursos;
- d) maximização da utilidade por parte dos compradores e maximização do lucro por parte das empresas produtoras.

Para que haja equilíbrio neste sistema econômico, deve-se desconsiderar algumas falhas de mercado, as quais serão abordadas mais adiante.

O modelo de equilíbrio geral é baseado na máxima eficiência do consumidor e do produtor simultaneamente. De acordo com Riani (1997), a eficiência no consumo se dá quando a taxa marginal de substituição de dois produtos se iguale ao preço relativo destes. Já a eficiência na produção é dada quando a taxa marginal de transformação dos bens trabalho e capital se iguala ao preço relativo dos insumos trabalho e capital.

A solução de equilíbrio se dá quando há eficiência tanto no consumo, como na produção. Esta conclusão pode ser encontrada em Riani (1997). Para esse autor, algumas críticas podem ser impostas a esta teoria, tornando o modelo frágil e de difícil adaptação à realidade. Dentre elas, pode-se mencionar a condição marginalista do sistema, definindo que o preço se iguale ao custo marginal, e a ideia de que o bem-estar geral da população é uma simples soma do bem-estar individual. Além destas críticas intrínsecas ao modelo da TEG, existem ainda algumas características nos mercados que podem justificar as ações do governo na tentativa de alocar os recursos da melhor maneira possível. Estas características são as falhas do sistema de mercado (RIANI, 1997). Na seção seguinte, será descrito quais são estas particularidades e suas definições.

2.1.1 As Falhas de Mercado

Como verificado anteriormente, existem certas dificuldades em encontrar a alocação ótima de recursos em um mercado supostamente competitivo, conforme prega a teoria econômica tradicional através da TEG. O fato observado empiricamente é um pouco mais complexo e agrega diversas características e problemas que necessitam de um interventor, que tem como objetivo principal manter o equilíbrio econômico.

Riani (1997, p. 28), descreve as propriedades de um sistema de mercado e a necessidade de intervenção do Estado na economia da seguinte maneira:

No mundo real existem quatro características principais que dificultariam, ou até mesmo impossibilitariam, a obtenção da produção ótima através do setor privado. Assim, o governo emerge como um elemento capaz de intervir na alocação de recursos, atuando paralelamente ao setor privado, procurando estabelecer a produção ótima dos bens e serviços que satisfaçam às necessidades da sociedade. As quatro características que podem ser consideradas como falhas do mecanismo de mercado em atender às necessidades da sociedade são: indivisibilidade do produto; externalidades; custo de produção decrescentes e mercados imperfeitos; riscos e incertezas na oferta dos bens.

Em seguida, estas características serão descritas para a melhor compreensão das falhas de mercado.

2.1.1.1 Indivisibilidade do Produto ou Bens Públicos

Para Riani (1997), um produto ou um bem é considerado indivisível quando o mesmo não pode ter seu preço definido através das leis de mercado, já que o setor privado não possui capacidade de oferta-los. Segundo este autor, a estes bens não é aplicado o direito de propriedade, já que os benefícios advindo de um bem como este pode ser auferido por todos, mesmo quando o custo de aquisição ou de oferta do serviço seja de apenas um indivíduo, ou um pequeno grupo (RIANI, 1997).

Pindyck e Rubinfeld (2010) explicam que um bem é público quando este atende a duas características, quando o bem é não disputável e não exclusivo. De acordo com os autores, os bens são não disputáveis quando não incorrem em custos adicionais para um aumento em sua oferta, ou seja, em qualquer nível de produção temos $CMg = 0$. Assim sendo, os bens não disputáveis podem estar acessíveis a todos

os indivíduos ao mesmo tempo, sem que afete o consumo individual de uma pessoa.

Já como bens não exclusivos, Pindyck e Rubinfeld (2010) definem como um bem que não possui restrição ao seu acesso. Ou seja, todos os indivíduos possuem a possibilidade de gozar dos benefícios gerados por este bem.

Vasconcellos e Oliveira (2006) simplificam esta visão, mencionando que bens públicos são aqueles que não apresentam rivalidade. Segundo este autor, por rivalidade entende-se que os bens não podem ser divisíveis, ou seja, quando um agente consome um determinado bem, a oferta total diminui e consequentemente haverá menor quantidade do bem disponível para outro agente consumir.

Resgatando as ideias de Riani (1997), o autor descreve que devido as características apresentadas, estes produtos indivisíveis só podem ser ofertados pelo governo, já que o sistema de mercado tradicional através dos agentes privados não é capaz de suprir as necessidades da população. Logo, segundo Riani (1997), verifica-se a necessidade de intervenção do governo quando observa-se a existência de bens públicos em um mercado.

2.1.1.2 Externalidades

Em uma economia onde o mercado se encontra em equilíbrio geral, todas os custos e benefícios verificados nas transações se refletem nos preços de mercado, equilibrando o sistema. Mas na realidade, qualquer ação de um agente pode refletir diretamente em algum outro, ou até mesmo em um grupo de pessoas. Quando estes reflexos afetam agentes que não estão ligados diretamente com esta ação, o efeito é chamado de externo. Estes reflexos são conhecidos como externalidades, que podem ser tanto positivas como negativas (RIANI, 1997).

Pindyck e Rubinfeld (2010) utilizam a mesma linha de pensamento ao afirmarem que externalidades são efeitos que advém do consumo ou da produção de um bem, e que não são incluídos no preço de mercado. Assim, o preço do produto não reflete seu valor social, ou seja, não reflete o custo ou o benefício geral que este bem traz à sociedade. Destarte, estas externalidades podem causar certo tipo de ineficiência no mercado. Ainda de acordo com Pindyck e Rubinfeld (2010), complementando Riani (1997), as externalidades podem ser positivas e negativas. Quando a ação de um agente econômico gera benefício para outros indivíduos, esta externalidade é positiva. Já quando a ação de um agente gera custos ou malefícios

aos outros, esta externalidade é denominada negativa.

Giambiagi e Além, (2008) completam mencionando que quando se verifica a presença de externalidades numa economia, a intervenção do Estado no mercado é justificada, na tentativa de correção e minimização dos impactos que estas podem causar no bem estar social. Algumas soluções apresentadas pelos autores que são de responsabilidade do governo para inibir estas ineficiências são: produção do próprio Estado de determinados bens, ou disponibilização de subsídios para o setor privado na busca de externalidades positivas; criação de tributos ou taxas em forma de multas para desencorajar a geração de externalidade negativas; regulamentação através de leis com a finalidade de neutralizar as externalidades.

2.1.1.3 Custos de Produção Decrescentes e Mercados Imperfeitos

Segundo Riani (1997), o desenvolvimento da tecnologia e da especialização da produção, motivam o aparecimento de economias de escala que resultam em custos de produção decrescentes. Estes custos decrescentes levam à uma concentração de mercado por parte de uma ou de poucas empresas, gerando barreiras à entrada de novos competidores. Neste caso, de acordo com o autor, havendo concentração de mercado - em que existem poucos ofertantes - há também imperfeição no mercado, ferindo as características do mercado em equilíbrio geral. O mercado com estas características é conhecido como “imperfeito”

Em um mercado imperfeito, as empresas que possuem poder de mercado praticam preços acima do que seria verificado em um mercado de concorrência perfeita, já que estas ofertantes possuem o controle sobre os preços. Portanto, as firmas em um mercado imperfeito (monopólio, oligopólio ou competição monopolística), são formadoras de preços e não tomadoras como observado no mercado perfeito. Como há falha no funcionamento do mercado competitivo, verifica-se a necessidade da participação do Estado para influenciar a correta alocação dos recursos, já que no caso dos mercados imperfeitos, a alocação ideal para a firma é diferente da ideal para a sociedade (RIANI, 1997).

Giambiagi e Além, (2008) mencionam que quando há formação de monopólio natural, o Estado pode intervir de duas formas: o governo pode produzir diretamente o bem ou serviço que possui características que formaria um monopólio natural; ou o governo pode simplesmente regular os monopólios naturais que estão sob o domínio

do setor privado, defendendo os interesses dos consumidores perante as firmas que possuem poder de mercado.

2.1.1.4 Riscos e Incertezas na oferta de bens ou falhas de informação

Além dos motivos já apresentados acima, há ainda uma outra particularidade que leva o mercado a se deslocar do seu equilíbrio geral. De acordo com Riani (1997), o conhecimento assimétrico do mercado por parte de compradores e vendedores, a incerteza, os riscos intrínsecos do mercado, e a escassez de alguns recursos, são propriedades que ferem algumas suposições do mercado perfeito, impedindo o atingimento da alocação ótima. Segundo o autor, existem algumas atividades específicas que são importantes ou até essenciais para uma nação, porém, podem não ser ofertadas em uma mercado competitivo devido as propriedades apresentadas acima. Isto posto, verifica-se a necessidade do governo participar na alocação de recursos, sendo de forma direta ou indireta (RIANI, 1997).

Giambiagi e Além, (2008), citam que o simples funcionamento do mercado perfeito não fornece informações suficientes para os agentes tomarem suas decisões, sendo necessário a ação do governo no intuito de esclarecer e deixar o mercado mais eficiente para compradores e vendedores. Giambiagi e Além, (2008), mencionam também, os riscos como forma de necessidade de intervenção do Estado nos mercados. Para os autores, as empresas privadas podem não estar dispostas a correrem certos riscos para produzir ou ofertar algum serviço, forçando o governo a atuar neste segmento. Giambiagi e Além, (2008) fazem referência a importância da atuação do Estado no sistema financeiro, como um coordenador de mercado. Para os autores, em uma país em desenvolvimento, o governo precisa operar no sistema financeiro para garantir a liquidez do sistema, através da concessão de crédito, para que o setor privado tenha condições de investir na economia.

2.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, evidencia-se a necessidade de intervenção do governo na Economia, já que o próprio mercado possui características que torna a

obtenção do “ótimo de Pareto” infundada. Conforme descrito por Giambiagi e Além, (2008 p. 9), *“a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas”*.

Riani (1997, p. 36) afirma que:

As características da indivisibilidade dos produtos, das externalidades, dos custos decrescentes e a formação do mercado imperfeito, os riscos e as incertezas se colocam como principais obstáculos para a obtenção da alocação ótima dos recursos via sistema de mercado, justificando, portanto, a intervenção do governo.

Empiricamente, pode-se observar a crescente participação do governo na economia, através da tabela 1. Os dados demonstram a evolução da participação do Estado através dos gastos do governo em relação ao PIB de alguns países, demonstrando o quão importante são as atividades governamentais para o crescimento econômico de um país.

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO NO CONSUMO FINAL
Consumo final geral do governo no mundo (% do PIB)

| Nome do País | 1960 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|---------------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 9,9 | - | 3,1 | 13,8 | 14,9 |
| Austrália | 11,0 | 17,1 | 17,1 | 17,7 | 18,0 |
| Brasil | 14,1 | 9,2 | 19,3 | 19,2 | 21,1 |
| Canadá | 14,6 | 21,3 | 22,3 | 18,6 | 21,8 |
| China | 7,2 | 14,9 | 14,1 | 15,8 | 13,3 |
| Espanha | 9,0 | 13,9 | 16,6 | 17,1 | 21,5 |
| França | 16,7 | 21,4 | 21,7 | 22,9 | 24,9 |
| Grécia | 10,2 | 14,4 | 16,1 | 18,9 | 18,3 |
| Holanda | 15,8 | 24,5 | 23,0 | 22,0 | 28,5 |
| Israel | 12,0 | 40,1 | 30,0 | 25,8 | 23,2 |
| Itália | 14,2 | 16,9 | 20,0 | 18,3 | 21,1 |
| Japão | 11,5 | 14,1 | 13,3 | 16,9 | 19,7 |
| México | 5,6 | 10,0 | 8,4 | 11,1 | 11,8 |
| Noruega | 12,4 | 19,2 | 21,2 | 19,3 | 22,0 |
| Portugal | 9,2 | 12,7 | 15,2 | 19,0 | 21,6 |
| Reino Unido | 16,7 | 21,9 | 19,6 | 18,3 | 22,7 |
| Média simples | 11,9 | 18,1 | 17,6 | 18,4 | 20,3 |

FONTE: DATA - WORLD BANK GROUP

De acordo com dados do Banco Mundial (2012), a participação do governo na composição do PIB aumentou desde o início da série, em 1960. Para o grupo de países selecionados, observou-se que os dispêndios do governo são cada vez mais relevantes na formação do produto interno bruto de uma nação. Como verificado, a média do consumo final do governo em relação ao PIB, passou de 11,9% em 1960 para 20,3% em 2010, um aumento acurado de 70,5%.

Em síntese, Riani (1997), conclui que o governo necessita alocar corretamente os recursos em um mercado. Para isto, o Estado precisa prover os bens e serviços que a sociedade demanda e não são ofertados pelo setor privado, como os bens puros; oferecer os chamados bens sociais, que são bens mais amplos de caráter social como a educação e a saúde; e ofertar os bens econômicos, que são produtos ou serviços importantes para o desenvolvimento do país e que não são ofertados pelos agentes privados, como os bens de infraestrutura. Por fim, Riani (1997) enfatiza que após o Estado selecionar em quais bens irá interceder para buscar uma melhor alocação de recursos, precisa decidir como estes bens ou serviços serão disponibilizados. Verifica-se a possibilidade do próprio Estado ofertar, do setor privado, ou mesmo de ambos através de mecanismos de política econômica.

3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)

Conforme observado no capítulo anterior, a intervenção do governo na economia é de extrema importância para manter, ou ao menos buscar, o equilíbrio geral de mercado. Existem diversas maneiras do governo intervir em uma economia, podendo ser através da regulação, fiscalização, promoção ou fomento das atividades econômicas. De acordo com Rezende (2012), os objetivos de intervenção do governo na economia são agrupados em quatro categorias, sendo elas:

- a) satisfação das necessidades coletivas;
- b) manutenção da estabilidade econômica;
- c) promoção do crescimento econômico; e
- d) melhoria na distribuição de renda.

Giambiagi e Além (2008) classificam os objetivos da política fiscal e as funções do governo da seguinte maneira:

A ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas. A função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A função distributiva, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico. (GIAMBIAGI; ALÉM, p. 10, 2008).

Uma das atividades mais importantes do setor público é o investimento econômico, podendo este ser no ramo de infraestrutura, com o objetivo de criar uma base estrutural sólida no país e gerar crescimento econômico, ou no ramo social, com o objetivo de atender aos interesses sociais, como os investimentos em saúde e educação. A parceria público-privada (PPP) apresentada neste capítulo tem como objetivo ser uma alternativa viável para os investimentos do setor público em diversas áreas onde há a necessidade de atuação do governo.

O capítulo se inicia com um apanhado histórico geral do cenário no qual surgiu os primeiros projetos de parceria público-privada, com algumas características iniciais apresentadas e dados do país pioneiro. Em seguida, é apresentada a justificativa

econômica para a implantação de uma PPP, ligado diretamente com a necessidade de investimento do Estado na economia. Serão apresentadas ainda, as características gerais dos contratos de PPP, como os tipos de modelos de projetos e os riscos aos quais estes estão suscetíveis. Por fim, será exibido um panorama geral de alguns países específicos em relação ao mercado de PPP, bem como os desafios globais que estes modelos de parceria se deparam atualmente.

3.1 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DAS PPP

Houve uma grande mudança na forma de atuação do setor público a nível internacional durante a década de 1980. Para Brito e Silveira (2005), esta modificação resultou em uma grande tendência de desregulamentação de setores, principalmente na esfera financeira. Segundo os autores, este movimento teve os EUA e o Reino Unido como precursores, se espalhando em seguida para todo o mundo e alterando a forma de relacionamento entre os setores públicos e privados. Um dos impactos mais importantes desta reorganização do setor público foi o início dos processos de privatizações, que alterava visivelmente o modo de fornecimento de bens e serviços públicos por parte do governo (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Giambiagi e Além (2008), mencionam que a falta de recursos por parte do governo observado na época, ou suas incapacidades financeiras, fizeram com que governos de diversos países procurassem alternativas para financiar seus projetos, buscando parcerias com o setor privado. Segundo os autores, este movimento foi mais intenso na área de infraestrutura, por se tratar de um campo chave para o crescimento econômico de uma nação. De acordo com Brito e Silveira (2005), os países – europeus – estavam com a capacidade de investimento reduzida devido ao Tratado de Maastricht, assinado em 1992. Este tratado estabeleceu alguns critérios que tinha como um dos objetivos estabilizar a política fiscal dos países para a implementação do Euro. Os países que assinaram o tratado estipularam um teto para o déficit público de no máximo 3% do valor do PIB³

³ BRITO, B. M. B de; SILVEIRA, A. H. P. **Parceria público-privada:** compreendendo o modelo brasileiro. Revista do Serviço Público. Brasília, volume 56, nº 1, 7-21 Jan/Mar 2005, p. 17.

As parcerias público-privadas (PPP) surgiram como uma importante possibilidade de viabilizar investimentos em infraestrutura que em razão de seu perfil – grandes montantes de recursos envolvidos e longo prazos de maturação – desencorajavam uma participação de 100% de capital privado. (GIAMBIAGI; ALÉM, p. 429, 2008).

As Parcerias Público-Privadas (PPP) nasceram na Europa no início dos anos 90, sob um contexto de grande austeridade fiscal em que os países daquele continente se encontravam na época. De acordo com Brito e Silveira (2005), o grande escopo do surgimento das Parcerias Público-Privadas era viabilizar projetos de responsabilidade do governo por meio do financiamento do setor privado, já que a capacidade do Estado em realizar os investimentos estava reduzida pelos limites impostos no tratado de Maastricht, conforme mencionado.

Pode-se compreender que com a criação da Zona do Euro, através do Tratado de Maastricht, os países que agora faziam parte daquela área comum tinham que se adaptar as novas regras impostas de políticas fiscais, conforme citado por Brito e Silveira (2005). As nações buscavam alternativas para investirem na economia sem que aumentassem suas respectivas dívidas públicas. Com as metas fiscais desenhadas, havia limite de endividamento, impossibilitando os países de dispenderem valores superiores aos arrecadados. Aliado a este fato, Brito e Silveira (2005) mencionam também o insucesso da simples privatização em alguns setores nos quais o governo deveria ofertar serviços, observando-se o surgimento de grandes monopólios. Neste cenário, o conceito de Parcerias Público-Privadas se desenvolve e ganha espaço entre os governos, levando a uma importante reestruturação no âmbito de concessão de serviços públicos.

Para Giambiagi e Além (2008), o Reino Unido foi o país precursor na utilização das PPP's como forma de financiar projetos de infraestrutura e de serviços públicos. Em 1992 o governo britânico inseriu o conceito de PFI⁴, conhecido como um programa de incentivo ao investimento privado na área pública, de acordo com relatório do HM-Treasury (2013). Segundo este departamento do governo britânico responsável pelas finanças públicas e pela política econômica da região, a PFI é um método particular de financiamento de capital, o qual requer que o setor privado desenvolva, construa, financie e opere instalações específicas de um projeto.

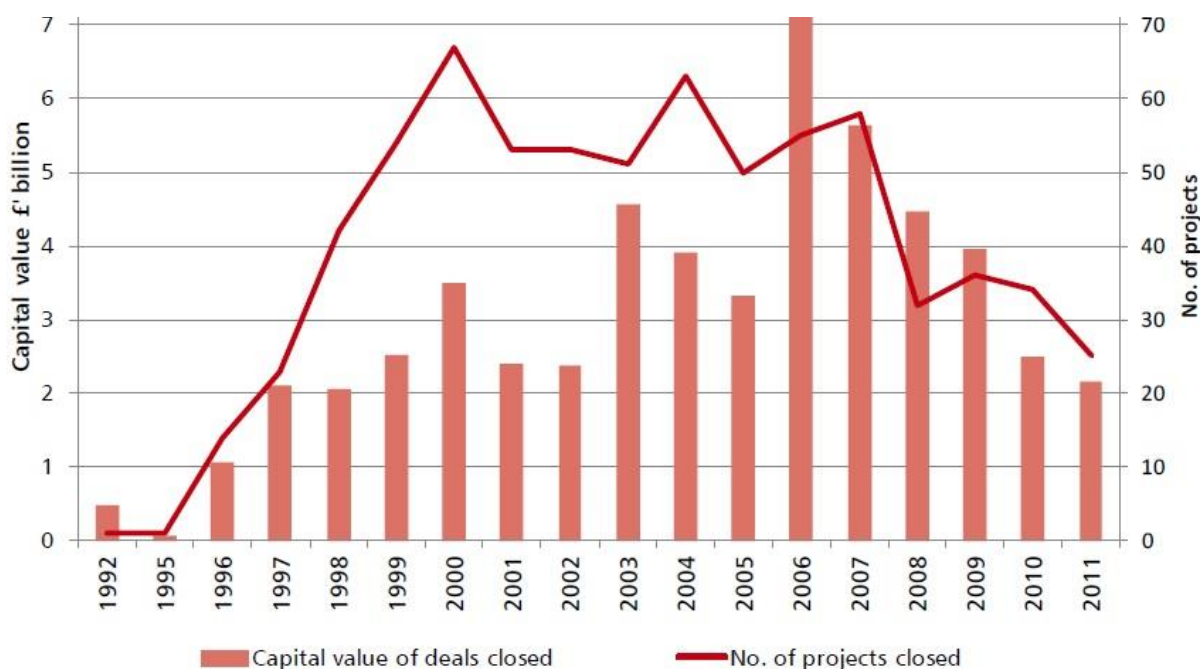
⁴ *Private Finance Initiative* na língua inglesa.

Após algum tempo da implantação da PFI, o modelo passou por um processo de aprimoramento e revisão de conceitos gerais e regulamentação, passando também a ser conhecido como Parcerias Público-Privadas, ou *Public and Private Partnership* em inglês. O HM-Treasury (2013), define PPP como um termo utilizado para parcerias que envolvam o poder público e uma parte privada para a providência de instalações físicas (infraestrutura) e fornecimento de serviços para o público, através de métodos flexíveis de financiamento. Vale salientar, que Borges e Neves (2005) afirmam que PFI não é sinônimo de PPP. De acordo com os autores, PFI é uma nomenclatura do governo britânico que engloba não somente a PPP, mas também os projetos autossustentáveis (*project finance*). Desta forma, os autores explicam que o conceito de PFI é mais genérico e abrangente que o conceito de PPP.

De acordo com relatório de UK Trade & Investment (2013), o Reino Unido possui atualmente uma expertise única em desenvolver projetos de PPP e continua evoluindo seus modelos para otimizar seus recursos. Através de parcerias com o setor privado, as PPPs permitem entregar eficiência, boa relação custo-benefício e possibilidade de mensuração dos serviços públicos, além da modernização de espaços e sistemas, enquanto minimiza os riscos financeiros do projeto. Mais de 700 projetos em forma de PPP foram concluídos financeiramente no Reino Unido, com um investimento total aproximado de £ 55 bilhões. (HM TREASURY, 2012).

Na figura 1 pode-se observar a evolução dos números de projetos e de valores de capital investido em projetos de PPP / PFI no Reino Unido. A série tem início em 1992 e vai até o ano de 2011. No eixo horizontal está o ano em que está sendo observado os dados, seguidos pelos eixos verticais direito e esquerdo. No eixo vertical direito observa-se o número de projetos com a característica de parceria público-privada que foi contratado no ano em questão (gráfico de linha contínua). Já no eixo vertical esquerdo, observa-se o valor de capital em libras esterlinas dispendido com os projetos (gráfico de barras).

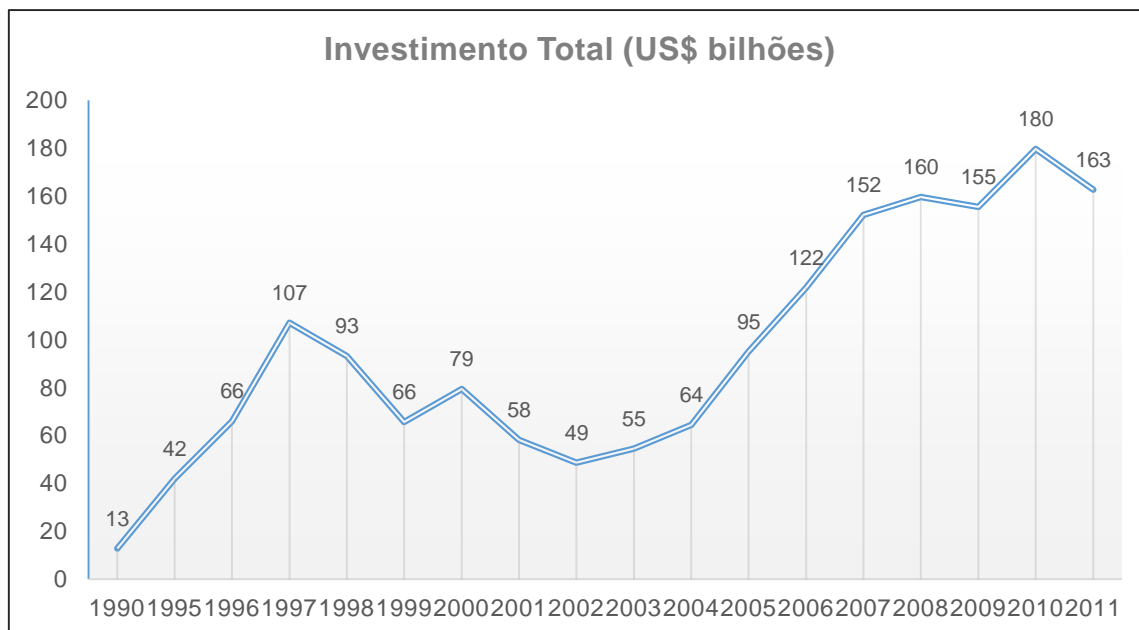
FIGURA 1 - EVOLUÇÃO DE PROJETOS E INVESTIMENTOS NO REINO UNIDO



FONTE: UMA NOVA ABORDAGEM PARA AS PPP - HM TREASURY

Em relação ao número consolidado de investimentos em PPP, apresenta-se na figura 2 o volume de investimentos globais em infraestrutura através de projetos de parceria público-privada. De acordo com dados do Banco Mundial (2012), o valor dos investimentos em PPP de infraestrutura tem aumentado consideravelmente desde meados da década de 90. Após uma rápida expansão dos valores dispendidos com os projetos, verificou-se uma queda com a recessão econômica que se iniciou com a crise na Ásia e se estendeu para a América Latina e para a Rússia. A crise financeira iniciou-se em 1997 e gerou impactos na economia mundial, refletindo-se nos investimentos agregados da economia e não deixando de lado as inversões em infraestrutura, conforme verificado na figura 2. A redução dos investimentos voltou a ser observada com a grande crise de 2008, porém, talvez devido a maior necessidade do Estado em aumentar seus investimentos e incentivar o setor privado, os projetos de infraestrutura em formas de PPP tiveram aporte global próximo aos US\$ 180 bilhões em 2010.

FIGURA 2 - PPP'S - INVESTIMENTOS GLOBAIS EM INFRAESTRUTURA EM 1990, 1995-2011 (US\$ BILHÕES)



FONTE: BANCO MUNDIAL. *Private Participation in Infrastructure Database*

Atualmente, diversos países possuem programas de PPP em andamento, como Portugal, Espanha, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda, Canadá, Austrália, África do Sul, Chile e México (BRITO; SILVEIRA, 2005). Importante frisar, de acordo com Giambiagi e Além (2008), é que vários países utilizam a experiência britânica no desenvolvimento de PPP, mas cada um deles possui suas próprias características, não havendo um modelo único adotado mundialmente.

3.2 JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTAÇÃO ECONÔMICA PARA A IMPLANTAÇÃO DE UMA PPP

Conforme apresentado na última seção, as parcerias público-privadas surgiram como uma alternativa de investimento em um cenário onde a capacidade de investimento do Estado estava limitada. Duas justificativas plausíveis podem ser mencionadas para a adoção de um projeto de parceria público-privada: a viabilização de investimentos em um panorama de restrição fiscal e a “entrega de eficiência” pelo parceiro privado na prestação de serviços (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Para Giambiagi e Além (2008), de acordo com os resultados empíricos observados nas implantações ao redor do mundo, as PPP possuem alguns benefícios que podem justificar suas concepções, como:

- a) execução de projetos que seriam inviáveis com a presença exclusiva do setor público;
- b) antecipação de investimentos por parte do governo;
- c) transferência de riscos para o setor privado
- d) maximização do *Value for Money* (VFM)
- e) probabilidade de melhora na contratação dos serviços devido à concorrência.

Giambiagi e Além (2008) definem *Value for Money* (VFM) como a mensuração do custo total de uma obra realizada em sua totalidade pelo setor público em detrimento do custo total que o setor privado apresentaria para realizar a mesma obra. Para estes autores, o projeto de uma PPP deve trazer consigo algum ganho de eficiência para o setor público (e para a sociedade), pois caso contrário, este seria apenas uma manobra de política fiscal para que os próximos governos arcassem com os custos do projeto.

Brito e Silveira (p. 10, 2005) apresentam a mesma concepção ao afirmarem que “*o uso da PPP deve ser motivado por razões de eficiência na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não pela aparente solução do problema de financiamento*”. Segundo estes autores, olhar os benefícios da PPP apenas pela ótica da política orçamentária é errado, já que estas parcerias entre os setores público e privado não podem ser vistas como uma simples superação de problemas fiscais do Estado. Ainda de acordo com Brito e Silveira (2005), quando mal administrado ou quando mal idealizado, as PPP podem desencadear diversos problemas fiscais para o país que a implantou, comprometendo principalmente as receitas futuras. Desta maneira, destaca-se novamente a importância da análise do ganho de eficiência que um projeto de PPP pode proporcionar.

Existem algumas teorias que afirmam que a prestação de serviços públicos por agentes privados é, em boa parte dos casos, mais eficiente se comparado com a prestação de serviços pelo próprio Estado. Em primeiro lugar, há um certo consenso em que a empresa privada é mais eficiente que as estatais, devido a melhor alocação de recursos, capacidade de inovação, etc. Porém, para Brito e Silveira (2005), o

aspecto mais importante no ganho de eficiência com um projeto de parceria público-privada, é a alocação apropriada de riscos. Ou seja, a distribuição de riscos mais adequada entre o setor público e o privado, de acordo com os montantes de investimentos e níveis de obrigação de cada agente. Na próxima seção será discutido com mais detalhes a questão dos riscos nos projetos de PPP. Importante frisar que, de acordo com Brito e Silveira (2005), a escolha de contratação de uma obra ou serviço por meio de PPP, comparando-se com o método tradicional, deve ser realizada quando observado que haverá ganhos de eficiência e um custo-benefício superior ao modelo convencional de investimento público.

Para finalizar a questão da justificativa de se implantar uma PPP e ilustrar os argumentos aqui apresentados, serão discutidos alguns resultados verificados no Reino Unido com a utilização de PPP. Segundo Giambiagi e Além (2008), a experiência do Reino Unido demonstra que quando um projeto de parceria público-privada é bem esquematizado, executado e fiscalizado corretamente pelo estado, o fornecimento de serviços públicos através de PPP podem ser mais atrativos financeiramente e trazer maior eficiência para o governo e para a sociedade. Giambiagi e Além (2008) citam dados de relatório do HM-Treasury, aonde demonstra que 88% das PPP verificadas obedeceram o cronograma e finalizaram-se dentro do prazo, sendo que quando houve aporte extra para a conclusão do projeto, estes custos foram desembolsados pelo setor privado. Já no setor público, segundo dados do órgão britânico, apenas 30% dos projetos completaram-se dentro do prazo acordado e cerca de 73% dos projetos, ultrapassaram o teto da verba orçada previamente (HM TREASURY, 2003).

3.3 CARACTERÍSTICAS DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Para Brito e Silveira (2005), os projetos de PPP geralmente seguem uma estrutura de *Project Finance*, em que o fluxo de caixa do projeto em questão é a fonte de recursos para pagamentos de dívidas e de retorno da inversão do capital. Por outro lado, Giambiagi e Além (2008) discordam ao afirmarem que as PPP não podem ser definidas como um *Project Finance*. De acordo com estes autores, apesar das semelhanças entre as duas formas de concessão, as PPP são implantadas em

atividades nas quais o interesse do setor público ou da sociedade como um todo, supera os retornos econômicos do projeto. Já as atividades de utilidade pública que podem ser relacionadas ao *Project Finance*, são aquelas que possuem retorno econômico viável, onde normalmente se encontra monopólios legais ou naturais, como é o caso dos setores de telecomunicação, energia e abastecimento de água.

Em síntese, Giambiagi e Além (2008) mencionam que a diferença entre a PPP e as outras formas de parceria entre os setores público e privado, deriva da maneira de como o setor privado será remunerado. Os autores alegam ainda, que apesar de ser uma alternativa importante para viabilizar grandes projetos e investimentos, as PPP não podem substituir o investimento tradicional realizado pelo setor público.

Brito e Silveira (2005) citam a importância da análise de duração do contrato de PPP. Para estes autores, a extensão de tempo do contrato deve ser feita baseada no tipo de atividade que está sendo contratado e deve ser suficientemente longo para que o setor privado tenha interesse em investir e possa obter retorno financeiro com o projeto. Por outro lado, quando o contrato possui um prazo de vigência muito longo, é importante que haja revisões periódicas deste.

3.3.1 Os Tipos de Parcerias

De acordo com Giambiagi e Além (2008), existem várias formas de parcerias entre o setor público e o privado. As mais conhecidas e utilizadas em diversos países estão descritas na sequência:

- a) *Build-Operate-Transfer* (BOT). Modelo tradicional de concessão de exploração de um serviço por parte do setor privado por um tempo determinado. Após findado o contrato, a administração do projeto volta a ser de responsabilidade do governo;
- b) *Build-Transfer-Operate* (BTO). Modelo em que setor privado assume a responsabilidade de construção do empreendimento, porém, não possui autorização para operá-lo. Após finalizada a construção, e portanto, efetivado o pagamento por parte do governo, o setor público realiza nova concessão e concede a exploração para a empresa que realizou a

construção ou para uma outra;

- c) *Build-Own-Operate* (BOO). Trata-se de modalidade parecida com o BOT, porém, neste caso a parte privada não possui prazo para explorar o serviço. Por conseguinte, a empresa contratada para a concessão tem direitos sobre o projeto de uma forma vitalícia, não havendo a necessidade de devolução ao setor público, desde que esta cumpra com todos os deveres previstos em contrato;
- d) *Buy-Build-Operate* (BBO). Modalidade em que há a venda de uma propriedade já existente, e em operação, ao setor privado. A empresa privada entra no negócio já em funcionamento com o objetivo de operar e realizar eventuais expansões.

3.3.2 Os Tipos de Riscos do Modelo

Todo projeto possui algum tipo de risco, independente de quem está planejando e operacionalizando as ações. Nesta seção, serão descritos os principais riscos inerentes a um projeto de PPP para os setores público e privado.

Borges e Neves (2005) iniciam sua análise do ponto de vista dos riscos que uma grande instituição financeira estaria exposta ao financiar, estruturar e prestar assessoria em um grande projeto de financiamento como uma PPP. Para os autores, os pontos mais importantes pertinentes ao risco de projeto seriam:

- a) Mitigação de risco político (relacionado ao risco do país ou soberano, bem como ao risco legal);
- b) Mitigação de riscos de construção (seguro-garantia de construção ou seguros de caso fortuito e de força maior, existentes também na fase de operação);
- c) Mitigação de risco cambial e de outros fatores financeiros;
- d) Mitigação de risco comercial (boa percepção do mercado em relação aos compradores ou usuários do serviço (*off-takers*));
- e) Mitigação de risco operacional (incluindo riscos de fornecimento de insumos).

Conforme descrito por Borges e Neves (2005), em uma análise realizada por um banco comercial qualquer, as questões ligadas ao fluxo de caixa e portanto, aos riscos financeiros e comerciais seriam mais relevantes. Porém, os autores afirmam que em uma PPP é importante frisar também o risco político, que precisa ser mitigado. Apesar de haver a necessidade de considerar todos os riscos apresentados, segundo Borges e Neves (2005) o risco do país, ou risco soberano, deve ser avaliado com maior cuidado.

Os riscos do país podem envolver diversos aspectos, como os políticos, de moeda e câmbio, regulatórios e legal. Os riscos políticos podem envolver certas credibilidades (ou falta de) que as partes envolvidas apresentem em relação aos governantes, ou mesmo quando há a troca destes no poder. Este tipo de risco pode ser exemplificado quando a administração pública inicia uma obra em seu mandato e a mesma é paralisada quando existe a troca do poder executivo local. Já os riscos de moeda e de câmbio podem estar associados as questões como inflação, desvalorização da moeda (em caso de financiamento advindo do exterior), riscos de moratória, etc. (BORGES; NEVES, 2005).

Giambiagi e Além (2008) mencionam três grandes grupos de riscos assumidos pelas partes em projetos com as características de PPP, geralmente cobertos por esquemas de seguros: o risco de projeto, o risco do país e o risco de mercado. Os riscos de projetos são intrínsecos ao negócio, como riscos de naturezas comerciais. Estes podem ser divididos em duas categorias: o risco de construção e o risco de operação. O risco de construção envolve todos os aspectos que são necessários para erguer a obra física, como suposto abandono de obra, aumento nos custos orçados e atrasos na entrega do projeto. Já os riscos de operação estão relacionados a determinados problemas que podem afetar diretamente o funcionamento e a rentabilidade do negócio, como problemas com estoques, aumento do custo dos insumos, etc.

Giambiagi e Além (2008) rotulam o risco do país como riscos inerentes aos problemas políticos, econômicos e/ou geográficos de um país, podendo este ser um risco político, macroeconômico ou de força maior. O risco político está condicionado ao fato do governo possuir poder arbitrário, podendo realizar reajustes em tarifas, quebrar contratos, efetivar desapropriações, ou qualquer outra atividade que seja mandatária e possa gerar prejuízos aos interessados. Os riscos macroeconômicos são amplos e estão ligados ao fato das variáveis macroeconômicas - como evolução

do PIB, taxas de juros, e de câmbio - não corresponderem ao mínimo esperado pelos sócios e financiadores de um projeto. Os riscos de força maior, são os relacionados a acontecimentos eventuais que podem provocar uma perda parcial ou total de um investimento, como cenários de guerra e ataque terrorista ou ainda de ordem natural, como terremotos.

Os riscos de mercado, por sua vez, têm a ver com a possibilidade do projeto não trazer o nível de retorno econômico esperado, devido a problemas na demanda, por exemplo. Nos casos de risco de mercado, apesar de ser almejado que o setor privado assuma parte significativa deste risco, é comum que a maior parte dos riscos de mercado fiquem a cargo do setor público, devido à natureza da prestação dos serviços públicos que são objeto de uma parceria público-privada. Neste caso, o Estado pode garantir um retorno mínimo ao empreendimento independente da demanda pelo serviço (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Importante salientar, segundo Giambiagi e Além (2008), que embora exista um compartilhamento de riscos entre os setores público e privado, é importante que este último arque com todos os riscos pertinentes a construção e a operacionalização do fornecimento de serviços, para que a máxima eficiência seja buscada na execução do projeto. Outro fato a considerar, é que a maioria dos riscos são normalmente assegurados através de contratos específicos de seguro (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

3.4 OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS GLOBAIS PARA PROJETOS DE PPP

Nesta seção serão apresentadas as perspectivas de uma ampla gama de profissionais experientes no mercado de parcerias público privadas. O relatório “*Global PPP Market 2012*”, idealizado e publicado pela empresa de consultoria e auditoria Deloitte, fornece visões e expectativas de investidores, analistas, diretores, CEO’s e outros executivos que atuam em setores chaves de PPP ao redor do mundo.

Baseado nas entrevistas com estes profissionais, o “*Global PPP Market 2012*” identifica quais países possuem maior atividade de negócios no mercado de PPP atualmente, em quais países os entrevistados pretendem focar seus investimentos, e apresenta também algumas questões a respeito dos desafios encontrados no modelo

de negócio, fornecendo uma visão geral recente do andamento destes contratos de parceria.

3.4.1 Desafios Globais

Os entrevistados do relatório Deloitte (2012) foram questionados a respeito dos grandes desafios a serem enfrentados pelo negócio nos próximos anos, e dentre eles, três assuntos chaves foram apontados: suporte político, disponibilidade de crédito a um preço competitivo e falta de recursos por parte do governo.

A falta de liquidez financeira mundial nos setores público e privado também foram assuntos mencionados, afirmando que o mercado de PPP não está imune ao impacto que esta falta de recursos em nível geral pode proporcionar. Muitos governos estão com receio de introduzir grandes investimentos em infraestrutura devido às políticas de austeridade fiscal vigentes (DELOITTE, 2012).

Segundo o relatório, existe um suporte político para as estruturas de PPP em quase todos os países que adotaram este modelo. Devido a este fato, os autores levantam a questão de que a falta de uma política transparente por parte do governo tornou-se um grande desafio para o desenvolvimento dos projetos.

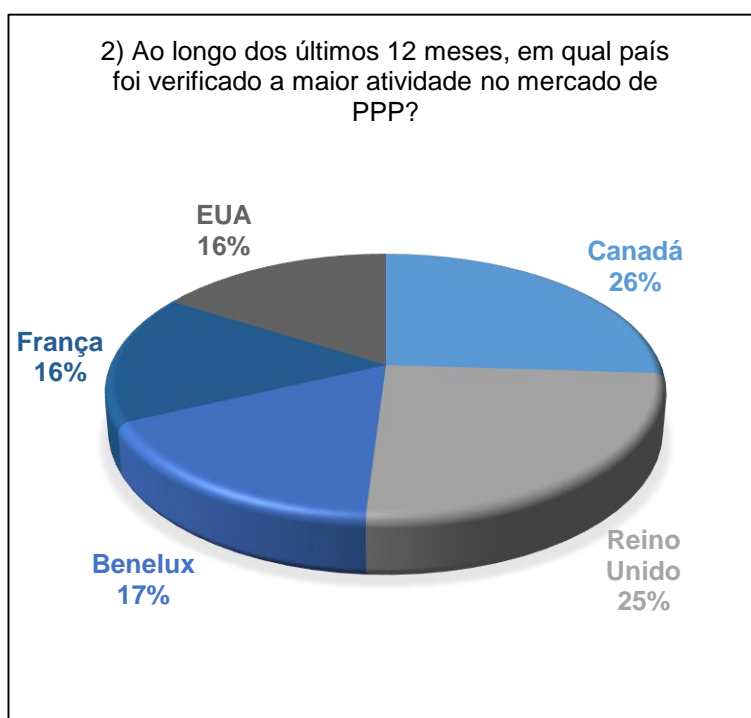
A seguir, serão apresentados alguns dos países que estão em destaque atualmente na implantação de projetos de PPP. Primeiramente, observa-se o Canadá, país indicado pelos entrevistados como grande mercado potencial de projetos de parceria público-privada. Logo em seguida vem o Reino Unido, país pioneiro neste formato de projeto e que passa atualmente por uma reestruturação nos modelos, sem deixar de ser um dos mais importantes mercados mundiais. Os EUA ganham destaque pela dimensão do país e de sua economia, seguido do Brasil, mencionado por ser uma boa aposta para a implantação de projetos dentre os países de economia emergentes.

3.4.2 Canadá

De acordo com o relatório Deloitte (2012), o Canadá foi selecionado pelos investidores e analistas entrevistados como o país que obteve maior atividade de PPP no último ano⁵ e também, como aposta de maior atividade de projetos no curto prazo. Estas informações estão ilustradas nos gráficos 1 e 2.

O governo canadense, liderado pelas agências de aquisição de PPP (*PPP Procurement Agencies*), adquiriu grande experiência para conduzir os processos de concessão de PPP. Os analistas do relatório apontam também, que o mercado canadense pouco sofreu com a redução da liquidez geral verificada na economia global, conforme observado em outros mercados (DELOITTE, 2012).

GRÁFICO 1 - THE GLOBAL PPP MARKET (QUESTÃO 2)



FONTE: DELOITTE (2012)

O governo federal está apoiando e encorajando através da conscientização e do suporte financeiro, as províncias e municípios que ainda não possuem experiência neste modelo de projeto. Mas os autores afirmam que apesar do Canadá ter realizado grande avanço na utilização das PPP para projetos de infraestrutura, ainda são necessários investimentos no setor. Este fato, alinhado à forte disponibilidade de

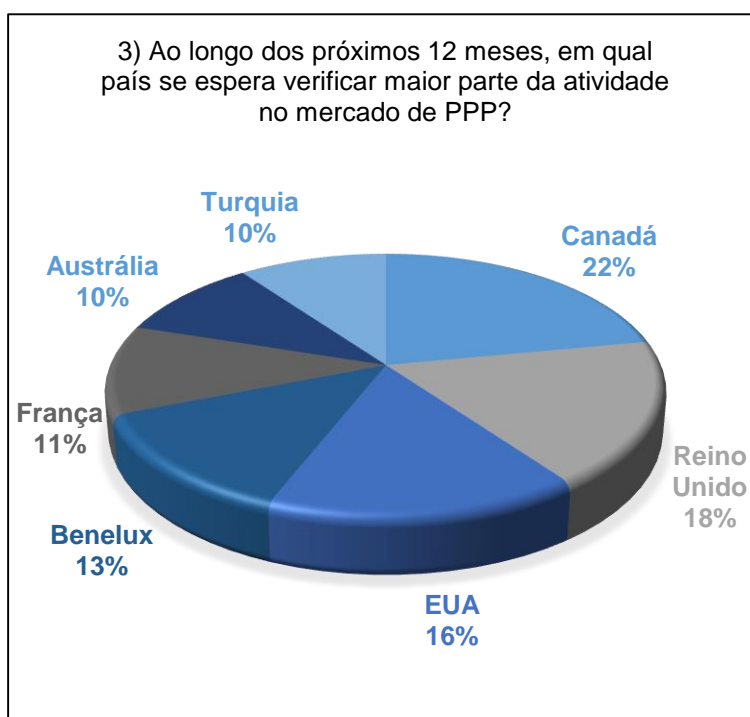
⁵ Em relação a data em que foi realizada a pesquisa: 2012.

crédito para financiamento, são pontos que demonstram que o mercado no país continuará a ver novos projetos de PPP, mas que também haverá espaço para inovações e alternativas para entregar serviços públicos de qualidade à população (DELOITTE, 2012).

3.4.3 Reino Unido

Com um grande debate a respeito do futuro dos PFI e das revisões de modelo que estão em andamento, os entrevistados apontaram o Reino Unido como o segundo mercado com maior atividade de projetos nos últimos meses e também na perspectiva para o próximo período, conforme apontado nos gráficos 1 e 2. Apesar da boa visibilidade do país, os investidores estão alertando o governo de que é necessário o lançamento de uma nova série de projetos. Caso isto não ocorra, existe o risco de redução no número de investidores. A pesquisa no geral mostra confiança em relação ao mercado britânico de PPP (DELOITTE, 2012).

GRÁFICO 2 - THE GLOBAL PPP MARKET (QUESTÃO 3)



FONTE: DELOITTE (2012)

A boa posição do Reino Unido no ranking pode ser explicada pelo fato do mercado britânico ser forte o suficiente para, apesar do recente declínio observado nos últimos cinco anos, continuar a ser um dos maiores mercados para projetos de PPP. A expectativa de grande atividade nesta região pode ser explicada também pelas sinalizações do governo em dar continuidade nos modelos de projetos. O governo britânico lançou recentemente um novo plano de infraestrutura, e está trabalhando no lançamento de um novo modelo que irá substituir o PFI (DELOITTE, 2012).

De acordo com Nick Prior (2012), apesar da expectativa no lançamento de um novo modelo para implantar projetos de PPP no Reino Unido, o consultor acredita que os projetos deverão seguir com menor velocidade, pois o governo e as agências responsáveis não possuem recursos suficientes para investir. Ao passo que, apesar da existência do desafio de desenvolver os modelos para que estes se tornem mais estáveis e sustentáveis, o mercado mundial permanece se identificando e possuindo grande afinidade com o modelo de PPP britânico.

3.4.4 Estados Unidos da América

O Mercado de PPP norte-americano tem recebido críticas pelo fato de não estar sendo explorado em seu máximo potencial. Para os analistas entrevistados, o mercado americano oferece um grande potencial de crescimento, porém ainda não possui um fluxo constante de negócios. O modelo de PPP é relativamente novo nos EUA e a aceitação entre os estados ainda é baixa. Contudo, há defensores do modelo de projeto americano. Irene Walsh (2012), diretora da equipe de assessoria de investimentos em infraestrutura para o mercado norte-americano, afirma que os EUA estão liderando áreas específicas de projetos.

Irene Walsh (2012) aponta o tamanho do mercado americano para destacar o país como um gigante promissor. De acordo com a executiva, a economia desenvolvida do país alinhada ao fato de que qualquer projeto de infraestrutura pode levar ao desembolso de bilhões de dólares, colocam os EUA entre os cinco países potenciais para a implantação de PPP. Pode-se observar pelo resultado da pesquisa no gráfico 3, que aproximadamente 20% dos entrevistados possuem o interesse de

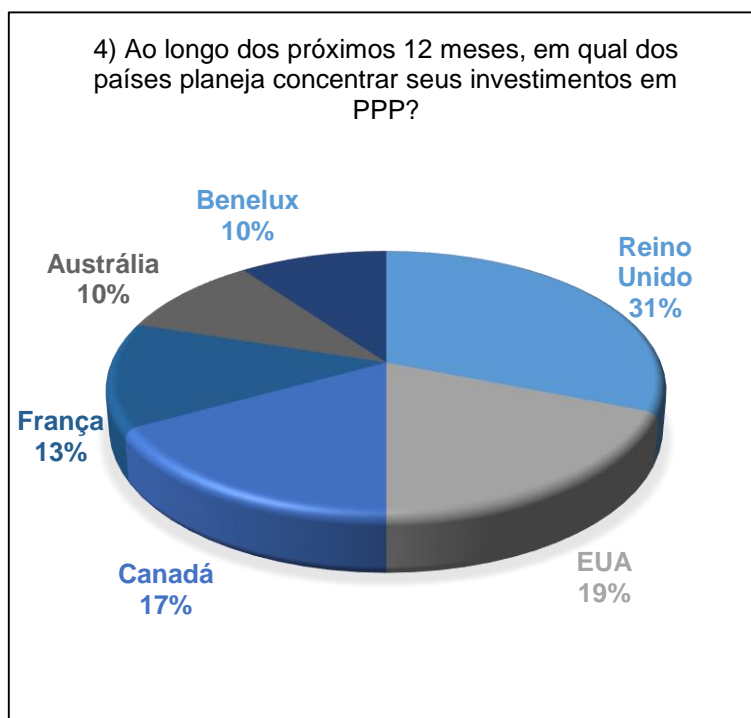
investir no mercado americano nos próximos 12 meses⁶. Walsh exemplifica ainda, que se o país tiver apenas quatro projetos no ano com valores significativos, o mercado norte-americano tenderá a ser maior que em outros países.

Segundo o relatório da Deloitte (2012), os estados que estão liderando a implantação de projetos de PPP são Texas, Florida e Virginia, os quais deixaram de utilizar o processo tradicional de privatização e estão se adequando aos modelos de PPP. Alguns dos projetos que estão em andamento nos EUA são: o “*Ohio River Bridges*” em Indiana, com um investimento planejado de USD 2,6 bilhões e a “*Goethals Bridge*” em Nova York, com um projeto orçado de USD 1,3 bilhões, os quais atraíram seis e onze licitantes respectivamente.

Apesar de admitir que alguns investidores consideram o mercado americano um pouco complicado, Walsh, admite estar confiante que os EUA permanecerão no topo das destinações de investimentos em PPP, devido à sua magnitude. A consultora conclui sua exposição afirmando: “*In general, the US PPP market in terms of volume and opportunity will continue to be a viable market. The things that do get done over the next year will be multiple-billion dollar deals and that makes the US worth the effort.*” (DELOITTE, p. 5 2012).

⁶ Em relação a data em que foi realizada a pesquisa: 2012

GRÁFICO 3 - THE GLOBAL PPP MARKET (QUESTÃO 4)



FONTE: DELOITTE (2012)

3.4.5 Brasil

Os cinco países identificados pelos entrevistados como as grandes apostas para implantação de projetos de PPP, incluem algumas das grandes economias em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia, onde os investidores podem esperar por um forte fluxo de negócios.

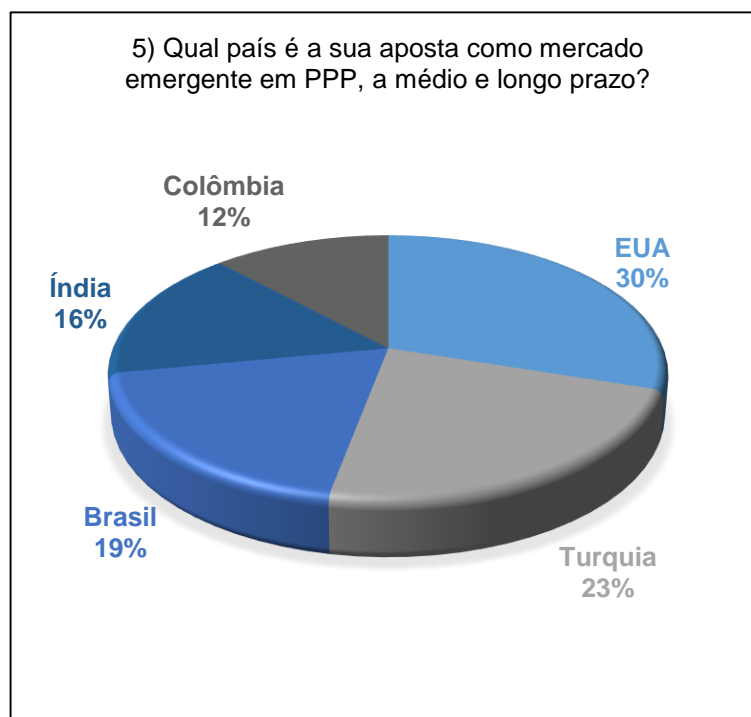
O amplo déficit de infraestrutura e de investimentos do Brasil, alinhado aos grandes eventos esportivos que serão realizados no país⁷, mostra um enorme potencial para novos projetos em território brasileiro. Com uma sólida fonte de recursos naturais, o país conta também com financiamento público para projetos de infraestrutura. Para o consultor de negócios da Deloitte, Andres Rebollo (2012), o Brasil possui uma importante vantagem competitiva nos negócios e atualmente está buscando parcerias de viabilização com companhias europeias. O Brasil possui reputação de falta de transparência por parte do Estado, o que torna o desafio de

⁷ A Copa do Mundo de Futebol FIFA em 2014 e as Olimpíadas em 2016.

sucesso na implantação de uma PPP maior. Porém, o país está se empenhando para gerar credibilidade através de uma estrutura estável de longo prazo para o mercado de PPP, e atualmente há grande interesse internacional em investir no país, de acordo com o consultor.

Conforme explicitado no relatório da Deloitte (2012), o Brasil aparece em terceiro lugar na projeção de investimentos dentre os países que possuem um mercado emergente de PPP, conforme ilustrado no gráfico 4. O relatório considera a maturação de projetos de médio a longo prazo e os primeiros colocados foram EUA e Turquia respectivamente.

GRÁFICO 4 - THE GLOBAL PPP MARKET (QUESTÃO 5)



FONTE: DELOITTE (2012)

Após análise das perspectivas futuras de mercado para os modelos de PPP em alguns dos principais países e da conceituação destes projetos, será examinado com maior detalhamento no próximo capítulo, a situação atual e as características do mercado brasileiro para projetos de parcerias público-privada.

4 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL

Borges e Neves (2005) esclarecem que sempre houveram parcerias entre o setor público e o privado no Brasil, principalmente em projetos assistenciais, no sentido da atuação de uma instituição privada mantida com recursos públicos. Pode-se exemplificar a afirmação dos autores mencionando o repasse de recursos do governo às instituições privadas que possuem como atividade a assistência à comunidade, crianças, idosos ou pessoas com algum tipo de deficiência. Borges e Neves (2005) afirmam que a PPP é mais uma modalidade de concessão, não devendo alterar muito a atuação do poder público em conjunto com o setor privado.

A Lei 11.079, de 30/12/2004 (vide Anexo I) define juridicamente parceria público-privada e institui, no âmbito da Administração Pública, as normas gerais para licitação e contratação desta modalidade de concessão. De acordo com Di Pietro (2008), as justificativas para a introdução desta legislação constam na mensagem do projeto de lei que foi encaminhado ao Congresso Nacional para sua aprovação. Os principais argumentos apresentados para a sanção da lei, segundo a autora, decorrem do fato da PPP representar uma alternativa importante para o crescimento econômico, devido as enormes carências sociais e econômicas do país. Estas carências podem ser supridas com a colaboração entre o setor público e o privado. Outra justificativa apresentada é de que o contrato de PPP permite uma grande variedade de investimentos, suprimindo a necessidade de áreas desde a de saneamento básico e segurança pública, até as áreas de infraestrutura que contemplam um maior valor agregado. Em suma, Di Pietro (2008) afirma que um dos principais objetivos alegados pelo governo para a disposição da lei que regulamenta a PPP no Brasil, e consequentemente para a implantação dos projetos, é o fato de haver grande necessidade de realização de obras de infraestrutura, as quais o setor público não dispõe de recursos suficientes para concretizá-las por conta própria.

Alexandrino e Paulo (2013) complementam esta visão com a seguinte afirmação:

As parcerias público-privadas têm como objetivo atrair o setor privado, nacional e estrangeiro, basicamente para investimentos em projetos de infraestrutura de grande vulto, necessários ao desenvolvimento do País, cujos recursos envolvidos excedem a capacidade financeira do setor público. (ALEXANDRINO; PAULO, p.777, 2013).

Ainda segundo estes autores, a principal forma de atrair estes aportes financeiros é através da garantia de um retorno mínimo de investimento ao parceiro privado, através da contraprestação dispendida pelo setor público.

Para Borges e Neves (2005), com a publicação da lei 11.079/04, o estado brasileiro passa a ter quatro opções de modalidades de concessões. Combinando os artigos da Lei de Concessões 8.987, datada de 13 de fevereiro de 1995, com os dispositivos da Lei n 11.079 (PPP), verifica-se as seguintes modalidades:

- a) concessão tradicional baseada em projetos autossuficientes em que não há contrapartida por parte do Estado (Lei nº 8.987/95);
- b) concessão tradicional em que há contrapartida do Estado complementar à receita (não revogada na Lei nº 8.987/95 - Art. 11);
- c) concessão patrocinada em projetos que não são autossuficientes, havendo contrapartida do Estado complementar à receita (Lei nº 11.079/04); e
- d) concessão administrativa em projetos cujo a totalidade da receita advém de contrapartida do Estado (Lei nº 11.079/04).

Por outro lado, Alexandrino e Paulo (2013) discordam desta divisão ao afirmarem que, de acordo com § 3º do art. 2º da Lei 11.079, a concessão tradicional de serviços ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987/95 caracteriza-se por não haver contraprestação monetária do setor público ao setor privado. Giambiagi e Além (p.445, 2008) também seguem esta linha de raciocínio ao assegurarem que “os projetos somente serão classificados como PPP se não forem autossustentáveis e exigirem, necessariamente, o aporte total ou parcial de recursos orçamentários públicos [...]”.

Com a apresentação dos motivos e das bases legais para a implantação de parcerias público-privadas no Brasil, será observado mais adiante, as principais características e embasamentos legais que os projetos de PPP devem seguir para estar em conformidade com a legislação no país, de acordo com a Lei 11.079/04. Já no próximo capítulo, serão apresentados exemplos e dados numéricos atuais dos projetos em andamento no Brasil. Por fim, será realizado o estudo de caso do projeto de PPP do Complexo de Datacenter BB-Caixa, do PPP do Mineirão e da Duplicação da PR-323, bem como algumas conclusões pertinentes a respeito destes.

4.1 A LEI Nº 11.079/2004 E AS BASES LEGAIS DA PPP NO BRASIL

4.1.1 Definição

A Parceria Público-Privada, regida no Brasil pela Lei 11.079/04, pode ser classificada como um contrato administrativo de concessão pública estabelecido entre os setores público e privado. Estes contratos podem ser acordados em duas modalidades distintas, dependendo da forma de financiamento e geração de receitas por parte do ente privado, sendo as modalidades patrocinada ou administrativa. Os objetivos finais dos contratos geralmente são de fornecimento de serviços públicos, com o intuito de atender aos interesses sociais. Em relação a definição de PPP no Brasil, verifica-se algumas visões, como:

A PPP é uma forma de contratação de serviços públicos na qual o Estado remunera parcialmente ou integralmente o parceiro privado. Ou seja, o contrato de PPP na prática representa uma mudança de lógica da aquisição de ativos para a de compra de serviços. O setor privado, por sua vez, assume um maior nível de responsabilidade e riscos mais elevados do que em um contrato de concessão tradicional. [...] a PPP é definida como um tipo especial de concessão para a provisão de infraestruturas e serviços públicos na qual o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, pelo financiamento da obra, por sua construção e operação dos ativos que são posteriormente transferidos ao setor público. A participação do parceiro público se dá como comprador de uma parte ou do total do serviço ofertado. (GIAMBIAGI; ALÉM, p. 445, 449, 2008).

Conforme bem definido e resumido por Justen Filho (2005):

Parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro. (JUSTEN FILHO, p. 549, 2005)

De acordo com a definição legal de PPP, verificada na Lei 11.079/04, art. 2º, *verbis*: “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.”

Em relação as modalidades existentes, a jurista Di Pietro (2008) indica que:

[...] embora existam várias modalidades de parceria entre os setores público e privado, a Lei nº 11.079/2004 reservou a expressão parceria público-privada para duas modalidades específicas de parceria [modalidade patrocinada ou administrativa]. [...] Para englobar as duas modalidades em um conceito único, pode-se dizer que a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Brito e Silveira (2005) alegam que devido ao fato dos contratos de PPP possuírem uma estrutura complexa e envolverem altos custos de transação, estes são indicados apenas para projetos e serviços de grande escala. Em relação a legislação aplicável à PPP no Brasil, os autores mencionam que, para diferenciá-la da concessão comum⁸, a lei adota uma estrutura conceitual que define as duas modalidades de parceria público-privada: a patrocinada e a administrativa. A seguir, serão analisadas as características e as diferenças entre estas duas modalidades de PPP.

4.1.2 Modalidades de Concessão

Conforme verificado, existem duas modalidades de concessão previstas para as PPP no Brasil, de acordo com a Lei 11.079/04. A primeira modalidade é a concessão patrocinada, definida pelo § 1º do art. 2º da Lei nº 11.079/04 da seguinte forma: *“Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.”* (BRASIL, 2004).

A modalidade de concessão patrocinada de PPP é muito próxima ao modelo de concessão tradicional, mas com a importante diferença de que nesta modalidade há contrapartida de recursos por parte do governo para incrementar a receita do parceiro privado, que se dá basicamente através da cobrança de tarifas do usuário final. Importante salientar que a contrapartida do Estado não pode ser superior a 70% da remuneração total da empresa privada concessionária. Caso verificado a precisão

⁸ Regida no Brasil pela Lei nº 8.987/95

de dispender montante superior a este teto, há a necessidade de autorização legislativa federal. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Um exemplo de concessão patrocinada no Brasil é o Projeto de Parceria Público Privada da Rodovia MG-050, assinado em julho de 2007 pelo governo de Minas Gerais, através da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP, e a Concessionária da Rodovia MG-050 (parceiro privado). O Projeto de PPP da MG-050 prevê a recuperação, ampliação e manutenção da rodovia até 2032, sendo o primeiro projeto de PPP do país na área de infraestrutura rodoviária. O Contrato tem duração de 25 anos e foi estimado em R\$ 650 milhões, ficando o setor privado responsável por R\$ 274 milhões. O valor da tarifa cobrado pela concessionária do usuário final foi estipulado em R\$ 3,00, com preços na data-base de dezembro de 2005, sendo ajustado anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)⁹.

Di Pietro (2008) define concessão patrocinada como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública (parceiro público) confia a execução de um serviço público, antecedido ou não de obra física, para um “sócio” (concessionário ou parceiro privado). Este último irá executar a obra e/ou o serviço com a condição de recebimento de tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária advinda do parceiro público. Segundo a autora, a principal diferença entre a concessão patrocinada e concessão tradicional (ou comum) é esta forma de remuneração do parceiro privado, conforme já mencionado. Algumas outras importantes diferenças são:

- a) os riscos, que nos contratos de PPP são compartilhados entre o setor público e o setor privado;
- b) às garantias prestadas pelo poder público ao ente privado e ao financiador do projeto; e
- c) compartilhamento de ganhos econômicos decorrentes da redução de risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.

A segunda modalidade de PPP no Brasil é a administrativa, definida pelo § 2º do art. 2º da Lei nº 11.079/04: “*Concessão administrativa é o contrato de prestação*

⁹ MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP**. Jan/2014. Sítio do Governo do Estado. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-rodovia-mg-50>>. Acesso em 23/05/2014.

de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.” (BRASIL, 2004).

A concessão administrativa é um contrato de prestação de serviços em que a administração pública seja usuária direta ou indireta, e por este motivo, é responsável pelo pagamento integral ao parceiro privado. Neste tipo de contrato, não há cobrança de tarifa do usuário e a remuneração do parceiro privado é feita em sua totalidade pelo setor público. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Di Pietro (2008) entra em uma discussão jurídica um pouco mais complexa acerca da definição e das características da concessão administrativa. Para a perita em legislação, inicialmente a concessão administrativa possui como objeto a prestação de serviços (atividade material prestada ao governo que não possui as características de serviço público), ao contrário da concessão patrocinada, que tem como objeto a execução de serviço público. Porém, o concessionário não pode assumir apenas a responsabilidade da execução material, deixando a gestão do serviço ao ente público. Neste caso, a concessão administrativa seria identificada como uma empreitada, regida pela Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993.

Segundo Di Pietro (2008), a interpretação sistemática da Lei nº 11.079/04 permite verificar que a concessão administrativa possui dois objetos: a execução material da atividade e a gestão do serviço público. Para evitar esta interpretação dúbia, observa-se as seguintes distinções entre os institutos mencionados: enquanto a empreitada deve ser contratada para a realização de apenas um objeto, a concessão administrativa tem como requisito legal a vedação da contratação de serviço *“que tenha por objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública”* (BRASIL, 2004, art. 2º § 4º, inciso III). Para exemplificar, a autora cita que a PPP não poderá ter como objeto apenas a construção física de uma escola, porque neste caso, haveria contrato de empreitada regido pela Lei 8.666/93. Após concluída a obra, deverá haver prestação de serviço em que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta. Neste caso, o contrato de concessão administrativo apregoa também a gestão do projeto pelo parceiro privado.

Para finalizar, Di Pietro (2008) conclui que a concessão administrativa pode ser vista como um misto entre a empreitada e a concessão de serviço público, ou, em suas palavras:

Trata-se de terceirização de serviços públicos. Não é simplesmente a terceirização sob forma de empreitada de obra, de serviço ou de fornecimento (porque isto está vedado expressamente pelo artigo 2º, § 4º, III, da Lei nº 11.079). É a terceirização da gestão do serviço, podendo ou não envolver obra, fornecimento e instalação de bens. (DI PIETRO, p.153, 2008).

Como modelo de concessão administrativa em território brasileiro, cita-se novamente o governo de Minas Gerais como exemplo. O Complexo Penal mineiro construído na cidade de Ribeirão das Neves, a 45 minutos do Centro de Belo Horizonte, é o primeiro complexo penitenciário a funcionar por meio de PPP no País. O projeto previu inicialmente a disponibilização de 3000 vagas prisionais, divididas em 5 unidades prisionais. O contrato de concessão administrativa para a construção e gestão de complexo penal foi assinado em 2009, pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS e a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A – GPA, prevendo um prazo de dois anos para a construção do empreendimento e a gestão prisional por parte da concessionária no período de 25 anos, até 2036, podendo ser prorrogável até o limite de 35 anos, ou seja, até 2044.

O valor estimado do contrato, a valores de 2008, foi de pouco mais de R\$ 2 bilhões, sendo que o investimento privado foi previsto em R\$180 milhões¹⁰. O ente privado ficou responsável no contrato por:

- a) Desenhar o projeto arquitetônico
- b) Elaborar os projetos executivos
- c) Financiar o empreendimento
- d) Construir a infraestrutura (Unidades Penais, padaria, lavanderia, estação de tratamento de esgoto, etc.)
- e) Manter a estrutura do complexo
- f) Prestar serviços assistenciais
- g) Garantir condições adequadas de segurança interna

Dentre os serviços que devem ser prestados pelo Parceiro Privado, incluem-se:

- a) Serviços de atenção médica de baixa complexidade interna ao

¹⁰ MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Defesa Social** – SEDS. Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/>>. Acesso em 25/05/2014.

- estabelecimento penal;
- b) Serviços de educação básica e média aos internos;
- c) Serviços de treinamento profissional e cursos profissionalizantes;
- d) Serviços de recreação esportiva;
- e) Serviços de alimentação;
- f) Assistência jurídica e psicológica;
- g) Os serviços de vigilância interna;
- h) Os serviços de gestão do trabalho de preso.

Importante mencionar, que a remuneração do parceiro privado é vinculada à disponibilidade da vaga prisional e aos indicadores de desempenho dos serviços prestados. O Poder Público permanece responsável pelas atividades de segurança armada nas muralhas e pela segurança externa a cada Unidade que compõem o Complexo Penal, bem como pela supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades. Verifica-se neste instante algumas premissas importantes da Lei nº 11.079. Primeiramente, observa-se o objeto de contratação do ente privado, que neste caso específico foi designado a construir, operar e prestar serviços no projeto. Depois, como o art. 4º, Inciso III expõe a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, e do exercício do poder de polícia do Estado. Por fim, a previsão de pagamento variável vinculada ao desempenho do parceiro privado, conforme previsto no art. 6º, Parágrafo único.

4.1.3 A Sociedade de Propósitos Específicos (SPE)

Giambiagi e Além (2008) afirmam que o primeiro passo para constituir um projeto de PPP é a composição de uma Sociedade de Propósitos Específicos (SPE) por parte dos patrocinadores e investidores de um empreendimento.

Dando continuidade a definição da SPE, Di Pietro (2008) faz uma comparação desta com a constituição de uma empresa na celebração de contrato de concessão comum. De acordo com a Lei 8.987/95¹¹, já era facultado ao poder concedente exigir

¹¹ Dispõe sobre o regime de concessão comum.

no edital de licitação que o vencedor se constituísse em empresa antes da assinatura do contrato. E segundo Di Pietro (2008), esta reivindicação tem sido aplicada como regra geral na prática. Em relação a Lei nº 11.079, esta exigência é realizada sem deixar qualquer margem de discussão, através do artigo 9º que institui: “*Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.*” (BRASIL, 2004).

A Lei 11.079 assegura também a possibilidade do controle destas SPE ser modificado durante a vigência do contrato. O § 1º do art. 9º permite a transferência do controle da SPE, mediante autorização da Administração Pública, observando os seguintes dispositivos da Lei nº 8.987/95: I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor. (BRASIL, 1995). Importante mencionar, que o § 2º do art. 27 da lei supracitada autoriza ainda o poder concedente a repassar o controle da SPE aos financiadores para promover a reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, determinando previamente que estes atendam às exigências de capacidade técnica mencionadas anteriormente.

Brito e Silveira (2005) considera esta possibilidade uma inovação trazida pela lei de PPP, através do mecanismo chamado *step-in-rights*. Este mecanismo significa que o financiador possui direito de intervir na SPE em caso de falha no projeto. O fracasso de um projeto pode incluir um caso de inadimplência dos contratos de financiamento ou a queda nos níveis de rentabilidade a patamares que comprometam a execução das obrigações futuras. Cabem aos contratos individualmente definir os requisitos e condições em que a Administração Pública permitirá a transferência do controle da SPE para os seus financiadores. Brito e Silveira (2005) alegam que este dispositivo não altera o direito do parceiro público de intervir na concessionária com o objetivo de garantir a segurança e a continuidade da prestação dos serviços, conforme observado no último parágrafo.

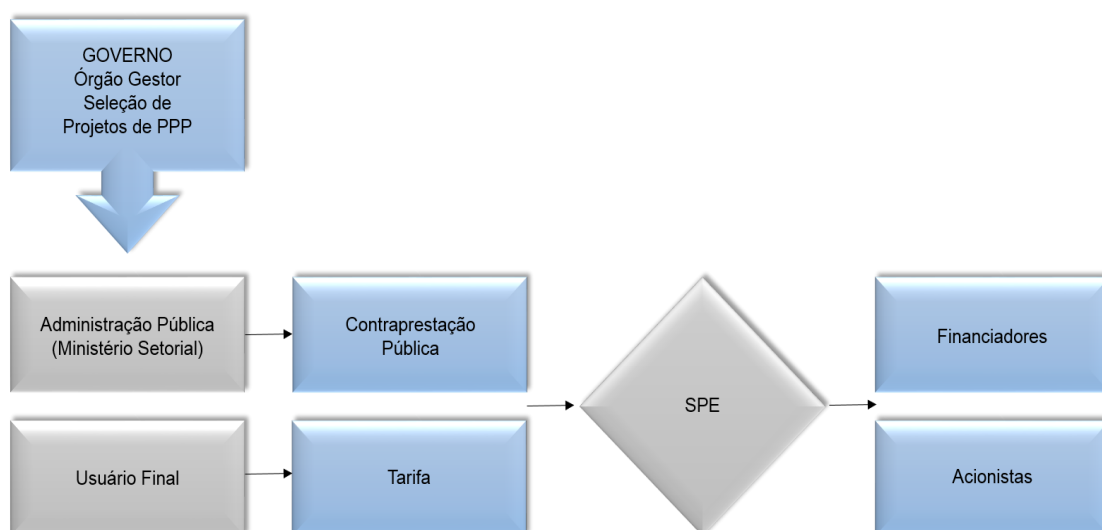
Para finalizar a discussão acerca da Sociedade de Propósito Específico, a lei estabelece que é vedado ao setor público ser a maioria do capital votante, já que desta forma a SPE passaria a ser uma instituição pertencente a Administração Pública indireta. Salvo a exceção, em caso de descumprimento de contratos de financiamento, em que instituição financeira controlada pelo Estado poderá adquirir maioria votante na SPE.

4.1.4 Remuneração dos Contratos de PPP

Em ambas as modalidades de contratos de parceria público-privada previstas pela Lei 11.079 há a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A diferença, conforme já mencionado, é que enquanto na concessão patrocinada a contraprestação serve para completar a remuneração do ente privado, na concessão administrativa esta é a forma básica de remuneração. A estrutura de remuneração de um projeto de PPP segue o modelo apresentado na figura 3, dependendo da modalidade que está sendo observada. Apesar da lei falar em contraprestação pecuniária ao parceiro privado, nem sempre haverá necessidade do Estado desembolsar diretamente valores em moeda. Existe a possibilidade de que os pagamentos sejam indiretos, conforme prevê o art. 6º. De acordo com este artigo, os valores assumidos pelo governo podem ser liquidados através de: ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais e/ou outros meios admitidos em lei. Estes dispositivos permitem concluir que nem sempre os pagamentos serão realizados pelo poder público, já que estes podem ser realizados de forma indireta. (DI PIETRO, 2008).

FIGURA 3 - MODELO DE REMUNERAÇÃO DAS PPP

Parcerias Público-Privadas
MODELO DE REMUNERAÇÃO



FONTE: MPOG (2004). ELABORAÇÃO: PRÓPRIO AUTOR

De acordo com o art. 7º, a remuneração paga pelo setor público ao setor privado só terá início quando o serviço objeto do contrato estiver sendo executado em sua totalidade, ou ao menos disponível parcialmente. Brito e Silveira (2005) mencionam que este é um mecanismo fundamental para incentivar à eficiência na gestão dos contratos. Os autores citam ainda, o dispositivo da lei que permite estabelecer remuneração variável de acordo com o desempenho da companhia privada contratada como estímulo a eficiência na prestação dos serviços.

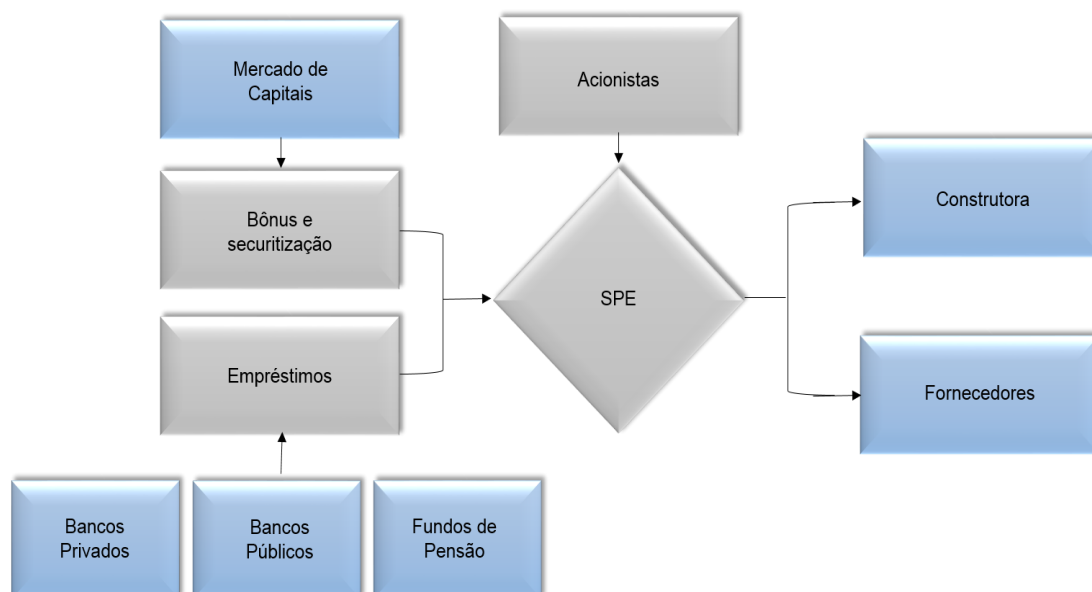
4.1.5 A Participação das Fontes de Financiamento

O mercado de capitais brasileiro ainda não possui capacidade ampla para financiamento de projetos de longo prazo como no caso de uma PPP. Como citado por Borges e Neves (2005), a experiência internacional mostra que a existência de um mercado de capital desenvolvido é de grande importância para que os projetos de PPP obtenham sucesso. Instrumentos observados em mercados mais avançados, como a securitização dos créditos, lançamento de debêntures conversíveis, o uso do direito e da obrigação de compra, são alguns dos exemplos citados pelo autor como forma de alavancar os financiamentos de longo prazo.

Sem a disponibilidade de ferramentas inovadoras de concessão de crédito, os parceiros privados buscarão crédito nos bancos públicos, como o BNDES, o BB, a CEF e o BNB, objetivando os financiamentos de longo prazo com taxas razoáveis. (BORGES; NEVES, 2005). A própria Lei 11.079/04 prevê em seu artigo 24 que o Conselho Monetário Nacional estabelecerá as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas. A figura 4 mostra o modelo básico de financiamento de uma PPP.

FIGURA 4 - MODELO BÁSICO DE FINANCIAMENTO DAS PPP

Parcerias Público-Privadas
MODELO BÁSICO DE FINANCIAMENTO



FONTE: MPOG (2004). ELABORAÇÃO: PRÓPRIO AUTOR

Giambiagi e Além (2008) chamam atenção para o papel dos fundos de pensões na disponibilidade de recursos para financiar os projetos de PPP. Segundo os autores, os fundos possuem interesse em investir nas SPE, levando em consideração que neste caso os fundos estão adquirindo ativos de longo prazo que estarão lastreados para que possam gerar fluxo de caixa para o pagamento de benefícios futuros. Para impedir que a maior parte dos recursos envolvidos em uma PPP sejam públicos, já que os fundos de pensões podem ser patrocinados por empresas estatais, a Lei 11.079/04 através do seu art. 27 limita em 80% a participação total destas fontes de financiamento, sendo que este limite aumenta para 90% em regiões com IDH inferior à média nacional.

4.1.6 Controle e Fiscalização dos Contratos

De acordo com Di Pietro (2008), a Lei nº 11.079/2004 não especifica com clareza quais são as instituições que irão desempenhar o papel de realizar o controle

dos contratos de parcerias público-privadas nas diferentes esferas da administração pública, fazendo com que se subintenda que as formas de controle serão as previstas nos contratos de concessão de serviços públicos, regidos pela Lei nº 8.987/95. O artigo 30 desta lei deixa explícito que a fiscalização da prestação do serviço será realizada por meio de órgão técnico do poder público ou por instituição conveniada e, periodicamente, por comissão composta por membros da concessionária, do poder público e dos usuários (BRASIL, 1995).

Retornando a legislação que regulamenta as PPP no Brasil, Di Pietro (2008) afirma que a Lei nº 11.079 possui normas de controle específicas para a União, com o objetivo de definição de competências, conforme exibido a seguir:

- a) o artigo 14, § 5º, assumi que o controle dos contratos poderá ser realizado pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União, ao exigir que os relatórios de desempenho dos contratos de PPP sejam encaminhados a estes órgãos;
- b) o § 6º do artigo 14, esclarece que os relatórios citados acima serão divulgados ao público por meio de rede pública de transmissão de dados, ressalvadas as informações sigilosas, obedecendo ao princípio de transparência dos procedimentos e das decisões;
- c) o artigo 15, delega competência de controle aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de atuação, com o objetivo de acompanhar e fiscalizar os contratos de PPP.

Importante frisar, que ainda de acordo com Di Pietro (2008), estas normas apresentadas não se sobrepõem aos dispositivos da Constituição Federal, referente a controles em geral (político, financeiro, administrativo e judicial), nem da Lei nº 9.074/95, art. 36, o qual menciona que o poder concedente poderá habilitar os Estados a realizarem atividades de fiscalização e controle dos serviços prestados em seus respectivos territórios (BRASIL, 1995). Ainda segundo Di Pietro (2008), as leis supracitadas não afastam o controle natural exercido pelo Ministério Público da União.

4.1.6.1 O Papel do Tribunal de Contas da União (TCU)

Conforme mencionado anteriormente, o artigo 14 da Lei 11.079 insere o Tribunal de Contas da União (TCU) como um dos órgãos responsáveis pela fiscalização dos contratos de PPP no Brasil. O controle destes contratos é realizado pelo TCU de forma conjunta com o órgão ou entidade federal concedente no contrato. Desta forma, o Tribunal de Contas analisa os documentos exigidos encaminhando o veredito para o órgão solicitante. Toda a fiscalização dos procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privada é realizada com base na Instrução Normativa nº 52/2007 do TCU, sendo que os instrumentos utilizados para estes fins estão previstos no Regimento Interno da instituição pública (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU – 2ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação, 2014).

De acordo com a Instrução Normativa TCU Nº 52 de 2007:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União compete acompanhar os processos de licitação e contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP), de que trata a Lei nº 11.079/2004, bem como fiscalizar a execução dos contratos decorrentes das parcerias celebradas. (TCU, 2007).

O TCU acompanha os processos de licitação e contratação de PPP junto a entidade pública concedente em cinco diferentes estágios. O primeiro estágio é caracterizado pelo exame de documentos de viabilidade do projeto sob a visão jurídica, orçamentária, econômica, ambiental, etc. Neste estágio, destacam-se;

- a) necessidade de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento;
- b) avaliação da repartição dos riscos entre as partes associadas ao projeto;
- c) apresentação de demonstrativo que contemple a estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento do contrato;
- d) declaração de que o objeto da PPP está previsto no plano plurianual em vigor;
- e) pronunciamento do Ministério da Fazenda informando que a soma das despesas com PPP já contratadas e das despesas previstas nos próximos 10 anos, não ultrapassou 1% da receita corrente líquida do exercício e não

ultrapassará 1% da receita corrente líquida projetada para os próximos exercícios.

O segundo estágio focaliza nas atividades necessárias para a publicação do edital, como consulta pública, análise do edital de licitação e respectiva minuta de contrato. Nesta fase, se sobressai a aprovação de minutas do edital de licitação pelo CGP.

No terceiro estágio é analisado a habilitação dos licitantes. São examinados os questionamentos e esclarecimentos encaminhados aos licitantes na fase de habilitação. São verificados também os relatórios de julgamento em que foram abordados os tópicos sobre a habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira.

Já no quarto estágio é averiguado o julgamento das propostas técnicas, quando houver, e o resultado da licitação. Por fim, no quinto estágio o TCU verifica o ato de adjudicação¹² do objeto da licitação, ato da constituição da SPE, contrato de concessão assinado e a proposta econômico-financeira apresentada pelo licitante vencedor. Nesta última fase, é analisado também o resultado final da licitação.

Em relação à fiscalização na fase de execução contratual, de acordo com o art. 8 da Instrução Normativa nº 52, esta será realizada observando “[...] o *fiel cumprimento das normas pertinentes e das cláusulas contidas no contrato e nos respectivos termos aditivos firmados com a SPE; além de avaliar a ação exercida pelo órgão ou entidade federal concedente ou pela respectiva agência reguladora.*” (TCU, 2007). Salienta-se, que o § 1º deste artigo prevê que a fiscalização da execução dos contratos deverá ser realizada pelos órgãos ou entidade federal concedente.

4.1.7 Regras aplicáveis exclusivamente à União

¹² **Dir** Ato, judicial ou administrativo, pelo qual se dá a alguém a posse de certos bens (**Cód Civ, art822**). ADJUDICAÇÃO. In: Michaelis. Disponível em: < <http://michaelis.uol.com.br>>. Acesso em 13/05/2014.

A Lei 11.079/04 não possui caráter nacional em sua totalidade. Os estados e municípios possuem certa autonomia para legislarem a respeito dos projetos de PPP que serão executados em seus territórios. Alexandrino e Paulo (2013) comentam que em conjunto com as normas gerais que são aplicadas a todas as esferas do governo, a Lei de PPP possui regras específicas para a União. Estes dispositivos, que se encontram nos art. 14 a 22, devem ser regulados pelos demais entes do poder público com a edição de suas próprias leis, as quais não podem conflitar com as normas previstas para o âmbito nacional.

Dentre estas normas que competem a União, os autores destacam as previstas no art. 14, referente a criação de órgão gestor de parcerias público-privadas nacionais e os artigos 16 a 21, os quais antecipam a criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP). Em seguida, estas normas serão observadas com maior atenção.

4.1.7.1 Órgão Gestor de Parcerias Público-Privadas

De acordo com Brito e Silveira (2005), um dos principais pontos verificados na experiência internacional para o sucesso na implantação de PPP, é a existência de um órgão público central que tem como objetivos coordenar a implantação dos projetos, desenvolver expertise em parcerias público-privadas e disseminar os modelos pelos órgãos da administração pública. No Brasil, o decreto nº 5.385 de 4 de março de 2005 institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP) para este fim.

O art. 3º do decreto 5.385/05 define que o CGP possui como competência:

- a) definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime;
- b) disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de parceria público-privada e aprovar suas alterações; (Redação dada pelo Decreto nº 6.037, de 2007)
- c) autorizar a abertura de procedimentos licitatórios e aprovar os instrumentos

- convocatórios e de contratos e suas alterações;
- d) apreciar e aprovar os relatórios semestrais de execução de contratos de parceria público-privada, enviados pelos Ministérios e Agências Reguladoras, em suas áreas de competência;
 - e) elaborar e enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatório anual de desempenho de contratos de parceria público-privada e disponibilizar, por meio de sítio na rede mundial de computadores (Internet), as informações nele constantes, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas;
 - f) aprovar o Plano de Parcerias Público-Privada - PLP, acompanhar e avaliar a sua execução;
 - g) autorizar a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações elaboradas por pessoas físicas ou jurídicas não pertencentes à Administração Pública direta ou indireta, que possam ser eventualmente utilizados em licitação de parceria público-privada, desde que a autorização se relacione com projetos já definidos como prioritários pelo CGP, com o intuito de permitir o ressarcimento previsto no art. 21 da Lei no 8.987, de 1995; (Redação dada pelo Decreto nº 6.037, de 2007)
 - h) estabelecer os procedimentos e requisitos dos projetos de parceria público-privada e dos respectivos editais de licitação, submetidos à sua análise pelos Ministérios e Agências Reguladoras;
 - i) estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de parceria público-privada, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação;
 - j) estabelecer os procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de parceria público-privada;
 - k) elaborar seu regimento interno; e
 - l) expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência.

O Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal será integrado por um representante titular e respectivo suplente, de cada um dos seguintes órgãos:

- a) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenará;
- b) Ministério da Fazenda;
- c) Casa Civil da Presidência da República.

O CGP é coordenado pelo MPOG, sendo que é prevista a participação de um representante do ministério setorial conexo ao projeto em análise nas reuniões do Comitê. Em relação as deliberações do CGP:

A deliberação do órgão gestor sobre um projeto de parceria público-privada deverá estar baseada em pronunciamento do Ministério do Planejamento sobre o mérito do projeto e do Ministério da Fazenda sobre a viabilidade e forma de concessão de garantias, relativamente aos riscos fiscais e ao cumprimento do limite de despesa com contratos de PPP. (BRITO; SILVEIRA, p. 16, 2005).

Alexandrino e Paulo (2013) mencionam ainda, que apesar deste órgão ter a competência para autorizar a abertura dos procedimentos licitatórios e realizar a aprovação do edital, o CGP não possui autoridade para realizar as licitações, sendo que quem realiza este procedimento é o Ministério ou a agência reguladora competente na área a de atuação do projeto.

O decreto 5.385/05 criou também a Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas (CTP), responsável pelo fornecimento de apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho das competências do CGP. Dentre as atividades designadas para a comissão, destacam-se: a definição dos serviços prioritários para projetos em regime de PPP; a recomendação de autorização para licitação e aprovação das minutas dos editais; proposição de procedimentos para a elaboração dos contratos e análise das eventuais modificações e; elaboração das propostas de plano e minuta de relatório de acompanhamento e acompanhamento da execução do contrato. (BRASIL, 2005).

4.1.7.2 O Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP)

Como mais um mecanismo de mitigação de riscos para incentivar o setor privado a investir nas PPP, na esfera federal a Lei 11.079 autoriza a União e suas autarquias e fundações públicas a participarem de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), no valor máximo de R\$ 6 bilhões. (BRITO; SILVEIRA, 2005).

De acordo com os autores citados acima, o FGP possui natureza privada e possui patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, estando sujeitos

assim, a direitos e obrigações próprios, conforme mencionado no art. 16 da Lei que regulamenta a PPP no Brasil. Para Giambiagi e Além (2008), este dispositivo impede a possibilidade de contingenciamento e execução em regime de precatórios, ou seja, não há como o FGP não executar a garantia por ele prestada ou mesmo, executá-la em forma de precatórios do governo federal. A criação, administração e gestão da FGP serão realizadas por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente pela União. O § 4º do art. 16 prevê que a integralização das cotas do fundo garantidor poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

Em relação as garantias apresentadas pelo FGP, o § 1º do art. 18 dispõe que a garantia será prestada na forma aprovada pela assembleia dos cotistas do fundo, apresentando as seguintes modalidades:

- I – fiança, sem benefício de ordem para o fiador;
- II – penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;
- III – hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP;
- IV – alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;
- V – outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;
- VI – garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP. (BRASIL, 2004).

Para que o parceiro privado acione o FGP solicitando intervenção financeira deste no projeto, é necessário observar alguns prazos, conforme apontado a seguir. No caso de crédito líquido e certo aceito e não pago pelo parceiro público, o ente privado poderá acionar o FGP após 45 dias contados da data de vencimento. Já no caso de faturas emitidas e não aceitas pelo poder público, o prazo se estenderá para 90 dias contados da data de vencimento do débito.

4.1.8 Informações Gerais

Para sintetizar as informações, seguem algumas premissas envolvidas para a contratação de um projeto de parceria público-privada, de acordo com a Lei 11.079/2004:

- a) valor do contrato deve ser superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- b) o período de prestação do serviço deve ser superior a 5 (cinco) anos e inferior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo uma possível prorrogação.
- c) o contrato não pode possuir como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública;
- d) a contratação da concessão deve ser realizada na modalidade patrocinada ou administrativa;
- e) deverá ser constituída a Sociedade de Propósito Específico (SPE).

4.1.9 A Lei nº 12.766 de 2012 e seus efeitos legais

O art. 7º da Lei 11.079/04 previa que a contraprestação do poder público somente poderia ocorrer após a disponibilização do objeto contratado em edital. A finalidade desse dispositivo era evitar o desperdício da verba pública na medida em que só haveria repasse pecuniário ao parceiro privado quando a obra (e/ou serviço) já estivesse em execução. De fato, a ideia inicial dos legisladores possuía um embasamento, porém, observou-se com o passar dos anos que esta restrição causava também certo tipo de complicação para o parceiro privado executar o projeto, principalmente em casos de obras que envolviam custos muito altos.

Em primeiro lugar pode-se mencionar que os custos com o financiamento total do projeto pelo parceiro privado seriam maiores, havendo a necessidade de maior contraprestação do setor público para compensar o investimento inicial. Desta forma, seria mais viável para o parceiro público antecipar as contraprestações e reduzir o montante final gasto com a operação. O segundo aspecto financeiro atinge o endividamento das empresas privadas quando estas são responsáveis pelo

investimento total da obra. Em projetos de PPP que envolvessem cifras consideráveis, o parceiro privado teria que elevar sua rentabilidade e portanto, a contraprestação pública, para que o projeto pudesse se sustentar. Este fato pode reduzir o interesse do setor privado nos processos de concessão dos serviços. (ALVES; LOSSO; GIOVANNETTI, 2013).

Com o intuito de flexibilizar esta restrição foi proposta a Medida Provisória nº 575 de 2012, a qual foi transformado na Lei nº 12.766 do mesmo ano. Dentre as alterações promovidas pela nova lei, faz-se necessário a reprodução de alguns dispositivos desta:

§ 2º O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012.

§ 3º O valor do aporte de recursos realizado nos termos do § 2o poderá ser excluído da determinação:

I - do lucro líquido para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; e

II - da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

§ 4º A parcela excluída nos termos do § 3o deverá ser computada na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, na proporção em que o custo para a realização de obras e aquisição de bens a que se refere o § 2o deste artigo for realizado, inclusive mediante depreciação ou extinção da concessão, nos termos do art. 35 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 5º O parceiro privado poderá acionar o FGP nos casos de:

I - crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público após 15 (quinze) dias contados da data de vencimento; e

II - débitos constantes de faturas emitidas e não aceitas pelo parceiro público após 45 (quarenta e cinco) dias contados da data de vencimento, desde que não tenha havido rejeição expressa por ato motivado.

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (BRASIL, 2012).

Dentre as alterações destacam-se, além da possibilidade de pagamento ao parceiro privado ainda na fase de execução das obras conforme já mencionado, de acordo com a nova regra, o aporte de recursos do setor público ao privado não está mais sujeito ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o PIS/PASEP e Contribuição para o

Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Segundo os autores Alves, Losso e Giovannetti (2013) esta alteração reduz os custos financeiros e melhora o perfil fiscal do projeto.

Outra importante alteração está no limite dos valores dispendidos que o setor público pode atingir com despesas de PPP. Após a promulgação da Lei 12.766/2012, a soma dos gastos de caráter continuado advindo de projetos de PPP não pode ter excedido 5% da receita corrente líquida do exercício no ano anterior e também não podem ultrapassar 5% da receita corrente líquida projetada para os 10 anos subsequentes. Ressalta-se aqui, que este limite apresentado na Lei 11.079/2004 era de apenas 1%.

Alves, Losso e Giovannetti (2013) concluem que estas flexibilizações trazidas pela Lei nº 12.766 proporcionam os ajustes necessários para que os mecanismos dos projetos de PPP se adequem aos desafios da promoção das grandes obras necessárias para a realização dos investimentos nas áreas de infraestrutura, gerando desenvolvimento econômico e social para o País.

5 OS PROJETOS DE PPP BRASILEIROS

De acordo com dados do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2010), o Brasil possui aproximadamente 35 projetos de parceria público-privada nas esferas federais e estaduais. O levantamento de dados foi elaborado pela Unidade PPP da Assessoria Econômica do MPOG e refere-se a um panorama das PPPs contratadas e em estruturação. Dentre estes projetos, a análise realizada será focada nos projetos já contratados, por possuírem maior quantidade de informações e estarem em um nível mais avançado de operacionalização. O objetivo desta seção é realizar um levantamento geral dos projetos e valores dispendidos, bem como algumas de suas características. Mais adiante, será analisado com maior detalhamento três projetos precursores em suas respectivas áreas, o projeto de instalação do Complexo Datacenter BB-Caixa, o PPP Mineirão e a Duplicação da PR-323.

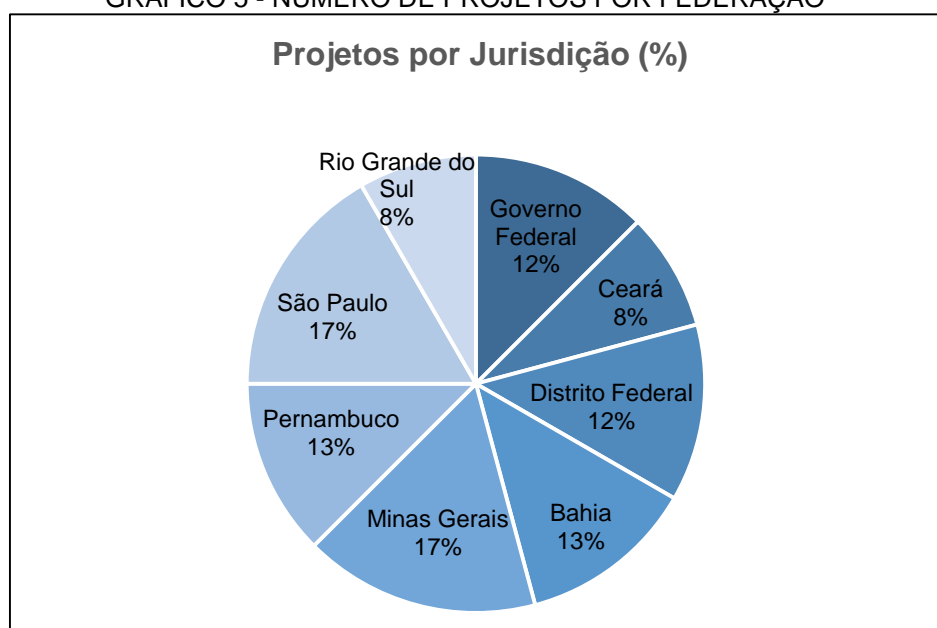
Dentre os 35 projetos mencionados, 24 foram contratados e estão em execução. A lista dos projetos pode ser observada na tabela 2. Segundo o MPOG (2010), os investimentos nestes projetos ultrapassam os R\$ 10 bilhões e estão divididos entre o governo federal e algumas unidades federativas, conforme apresentado no gráfico 5. Observa-se com estas informações a predominância dos estados de São Paulo e Minas Gerais na contratação de parcerias público-privadas no Brasil. Em relação ao Estado de Minas Gerais, vale salientar que o Estado foi o pioneiro no país a adotar um marco legal sobre parcerias público-privadas, antecipando-se, em um ano à iniciativa da União. A Lei Estadual nº 14.868, de 2003, expôs as diretrizes do Programa e do Plano Estadual de PPP, estabeleceu os requisitos e os possíveis objetos desta modalidade de contratação, pautou os instrumentos de PPP, as obrigações de cada uma das partes envolvidas, os meios de remuneração e os desdobramentos possíveis para os casos de inadimplemento dos parceiros (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico, 2014).

TABELA 2 - LISTA DE PROJETOS EM EXECUÇÃO NO BRASIL (2010)

| Jurisdição | Projeto | Investimento (R\$ milhões) | Modalidade |
|-------------------|--|-------------------------------|----------------|
| Governo Federal | Datacenter BB/Caixa Econômica | 262 | Administrativa |
| Governo Federal | Projeto Pontal de Irrigação | 87 | Patrocinada |
| Governo Federal | Rede Nacional de Televisão Digital | 464,3 | Administrativa |
| Ceará | Estádio Castelão | 452,2 | Administrativa |
| Ceará | Centrais de Atendimento ao Cidadão | 70 | Administrativa |
| Distrito Federal | Centro Administrativo | 430 | Administrativa |
| Distrito Federal | Conjunto Habitacional Mangueiral | 455 | Administrativa |
| Distrito Federal | Edifícios Garagem | 600 | Patrocinada |
| Bahia | Sistema de Disposição Oceânica | 205 | Administrativa |
| Bahia | Estádio da Fonte Nova | 590 | Administrativa |
| Bahia | Hospital Subúrbio | 58 | Administrativa |
| Minas Gerais | MG - 050 | 650 | Patrocinada |
| Minas Gerais | Sistema Prisional | 190 | Administrativa |
| Minas Gerais | Unidade Integrada de Atendimento - UAI | 311,1 | Administrativa |
| Minas Gerais | Novo Mineirão | 652 | Administrativa |
| Pernambuco | Acesso Rodoviário à Praia do Paiva | 75,6 | Patrocinada |
| Pernambuco | Centro Integrado de Ressocialização | 287 | Administrativa |
| Pernambuco | Cidade da Copa 2014 | 464,6 | Administrativa |
| São Paulo | Linha 4 do Metrô | 941 | Patrocinada |
| São Paulo | Sistema Produtor Alto Tietê | 310 | Administrativa |
| São Paulo | Linha 8 da CPTM | 993 | Administrativa |
| São Paulo | Sistema de Arrecadação Centralizada | 522 | Administrativa |
| Rio Grande do Sul | Rodovia do Progresso | 1.082 | Patrocinada |
| Rio Grande do Sul | Complexo Prisional | 200 | Administrativa |
| TOTAL: | - | 10.352 | - |

FONTE: MPOG (2010)

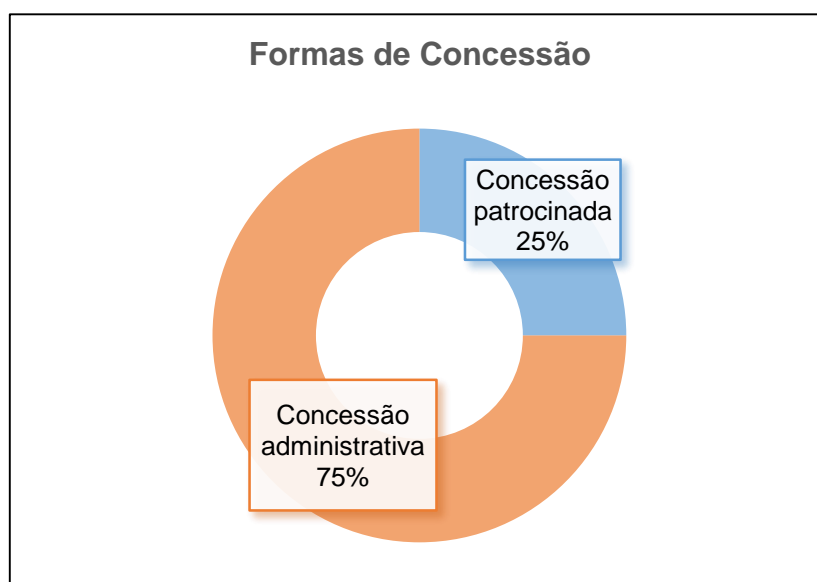
GRÁFICO 5 - NÚMERO DE PROJETOS POR FEDERAÇÃO



FONTE: MPOG (2010). ELABORAÇÃO: PRÓPRIO AUTOR

O governo federal ainda não possui grande representatividade comparando-se com sua dimensão. Dentre os projetos federais destacam-se por suas magnitudes o Datacenter Banco do Brasil/Caixa Econômica Federal e a Rede Nacional de Televisão Pública Digital – RNTPD, ambos projetos em forma de concessão administrativa. Em relação aos tipos de concessão, de acordo com o MPOG (2010), a grande maioria dos contratos de PPP realizados no Brasil são na forma de concessão administrativa, conforme ilustra o gráfico 6. Outro importante detalhe apontado pelo Portal PPP-Brasil (2011), é a predominância da execução de projetos estaduais na área de construção ou reforma de estádios e arenas de futebol, devido a realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA de 2014. De acordo com o portal, quase 30% do número total de projetos em execução no Brasil estão vinculados aos estádios de futebol. Estes dados demonstram a opção dos governos em utilizar PPP para assegurarem o fornecimento de serviço de forma eficiente, buscando alternativas para a falta de recursos nos cofres públicos. Os autores do relatório¹³ do Portal PPP-Brasil citam também que alguns dos setores que normalmente utilizam a concessão comum para a realização de projetos, realizaram investimentos por meio de PPP desta vez, como os setores de saneamento básico, rodovias e sistema metroviário.

GRÁFICO 6 - CONCESSÃO ADMINISTRATIVA X PATROCINADA NO BRASIL



FONTE: MPOG (2010). ELABORAÇÃO: PRÓPRIO AUTOR

¹³ Portal PPP-Brasil. **1ª Edição do Banco de Dados das PPPs**. PEREIRA, B. R. e PROL, F.M., 2011. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/relat%C3%B3rio-sobre-ppps-estaduais>>. Acesso em: 03/06/2014.

Em relação ao Estado de São Paulo, o programa de PPP do Estado foi instituído pela Lei nº 11.688, sancionada pelo governador Geraldo Alckmin em 19 de maio 2004. A coordenação técnica do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas é exercida pela Unidade de PPP e vinculada à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. (SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014).

Segundo dados mais recentes da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional Paulista - SPDR (2014), a unidade federativa possui atualmente 6 projetos contratados e mais 13 projetos em fase de proposta preliminar e licitação. O investimento total do Estado em projetos já contratados beiram o montante de R\$ 19 bilhões¹⁴.

5.1 PPP NO BRASIL: ESTUDO DE CASOS

Nas próximas subseções será analisado três projetos de PPP no Brasil, avaliando suas propriedades e alguns dos seus resultados obtidos. O intuito é verificar o formato dos contratos e o motivo pelo qual a Administração Pública está utilizando as parcerias com o setor privado no País.

5.1.1 Consórcio Datacenter: Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal

O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal foram os responsáveis pelo lançamento da primeira Parceria Público-Privada (PPP) do Governo Federal brasileiro. De acordo com dados do Banco do Brasil (2013), o projeto denominado de Complexo Datacenter teve suas instalações físicas oficialmente inaugurado em 20 de março de 2013, com um investimento de R\$ 322 milhões para a construção e instalação de todo o complexo.

¹⁴ Nota-se que os valores são superiores ao apresentado pelo MPOG (2010), já que as informações do governo paulista são do ano de 2014 e já incluem dados atualizados de projetos bilionários como as linhas de metrô 4 (amarela) e 6 (laranja).

O projeto de PPP Datacenter, localizado no Parque Tecnológico Capital Digital, em Brasília/DF, tem como objetivo a prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial do complexo, precedida da edificação, fornecimento e instalação de equipamentos de infraestrutura¹⁵ que serão compartilhados pelas duas instituições financeiras, buscando maior segurança de informação tanto para os clientes como para os dois bancos nacionais. Verifica-se neste ponto a adequação do projeto ao artigo 2º, §4º, III da Lei das PPPs, que proíbe a realização de PPP em que o fornecimento de equipamentos e as obras não estejam vinculadas à prestação de serviço. O projeto de PPP do Datacenter Banco do Brasil/Caixa Econômica Federal possui prazo de contrato de concessão de 15 anos, na modalidade concessão administrativa. A contraprestação do governo federal é variável por período e segue a seguinte distribuição:

- a) R\$ 245,2 milhões no 1º ano;
- b) entre R\$ 43 e R\$ 46 milhões do 2º ao 9º ano; e
- c) R\$ 46,8 milhões a partir do 10º ano.

O valor total do contrato para os próximos 15 anos é de aproximadamente R\$ 900 milhões. Importante destacar, que conforme verificado anteriormente o contrato de PPP se enquadra como uma concessão temporária, e com o encerramento do contrato todas as benfeitorias realizadas no terreno passarão ao controle das Consorciadas - Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (MPOG, 2013). Outro ponto de atenção, foi a adoção do ressarcimento acelerado, conforme previsto na Lei 12.766/12, que introduz a possibilidade de contraprestação pública ao setor privado ainda na fase de investimentos e construção do empreendimento. No caso do projeto de PPP do Complexo de Datacenter, as contraprestações públicas referentes aos custos iniciais do projeto foram pagas em sua maioria ainda no primeiro ano. Do valor investido inicialmente pelo parceiro privado, 80% foi ressarcido nos primeiros 12 meses, 10% nos 48 meses seguintes e 10% nos 120 meses remanescentes.

¹⁵ A PPP proposta para o Complexo Datacenter contempla a execução da obra civil (um edifício que abrigará equipamentos de processamento e armazenamento de dados) e a instalação de bens pelo consórcio que vencer a licitação, bem como as atividades de operação e manutenção ao longo do contrato.

O edital de licitação do projeto informa que o objeto da PPP possui a finalidade de abrigar infraestrutura de TI dos contratantes (BB e CEF), na modalidade de “*co-location*”. Este termo, define o contrato pelo qual uma pessoa física ou jurídica (contratada) se obriga a alocar equipamentos de Tecnologia da Informação e de Telecomunicações (CPU, discos, robôs, entre outros) de propriedade do contratante em imóvel por ela mantido constantemente em condições seguras e adequadas para o perfeito funcionamento (TCU, 2012).

Segundo ainda o MPOG (2013), outras vantagens destacadas no projeto são a redução do risco de continuidade; o compartilhamento dos riscos com o setor privado; a garantia da continuidade dos negócios, mesmo em caso de desastres; a redução dos riscos operacionais; adesão aos normativos internacionais (Basiléia II) e, também o não investimento de vultosos recursos.

Para Averbuch e Souto (2013), as justificativas apresentadas pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal para a implantação de um projeto de PPP e o veredito do Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito do tema merecem destaque. Para os autores, as instituições financeiras apresentaram argumentos de que a concessão traria maior eficiência aos serviços e os documentos analisados pelo TCU levou a corte a deduzir que os valores líquidos das contrapartidas dos serviços pagas à SPE constituída no projeto seriam igual ou inferior aos valores que os parceiros públicos teriam que dispendar para a construção, manutenção e modernização do empreendimento se realizados por eles próprios. Averbuch e Souto (2013) chamam atenção neste ponto pela real necessidade de haver mecanismos formais de mensuração de eficiência para que as comparações possam ser realizadas de modo mais objetivo. No caso supracitado, o TCU deduziu as informações com base nos documentos apresentados, porém, não puderam comprovar o ganho de eficiência pela inexistência de métodos reais de quantificação.

Outro ponto destacado por Averbuch e Souto (2013), foi o relacionado as garantias ofertadas ao setor privado no caso dos parceiros públicos não honrarem com suas obrigações. No contrato do Complexo do Datacenter, não houve dispositivos que permitissem a mitigação destes riscos. De acordo com os autores, este fato pode estar relacionado com a credibilidade que o Banco do Brasil e Caixa Econômica possuem no mercado, o que permite minimizar os impactos desta falta de garantia. Averbuch e Souto (2013) mencionam que este é um importante ponto nos contratos de PPP e que há a necessidade de discussão sobre mecanismos eficientes

para mitigar os riscos políticos para que o setor privado não seja prejudicado. Os autores afirmam que em casos de garantias flexíveis, como as apresentadas neste projeto, existe a possibilidade dos agentes privados elevarem os preços cobrados pelo serviço para compensar este risco, aumentando os custos total da concessão.

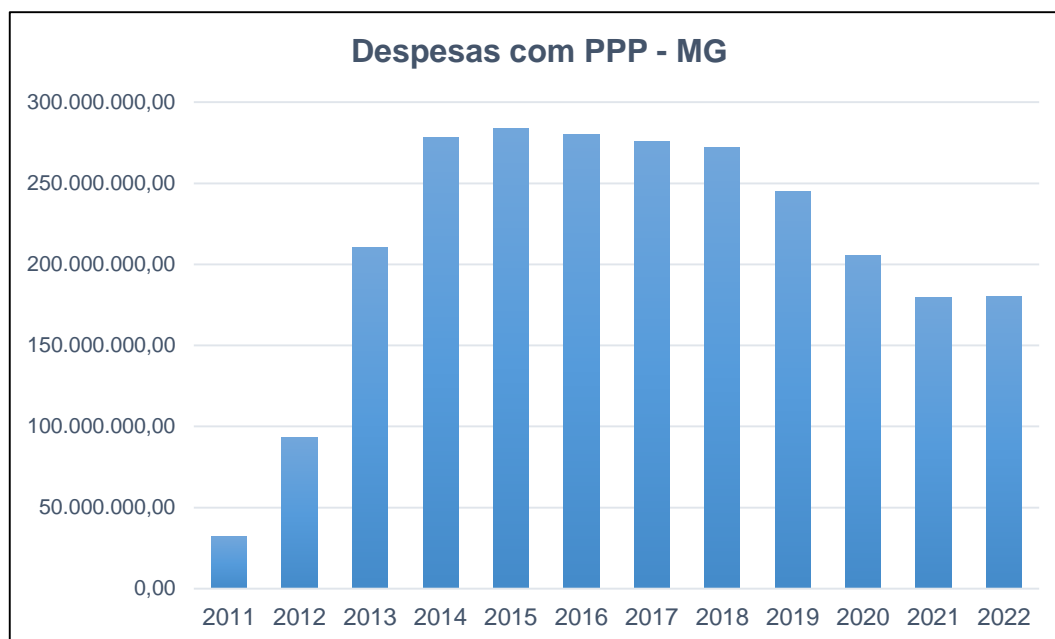
Para finalizar a análise do projeto de PPP do Complexo Datacenter BB-Caixa, Averbuch e Souto (2013) afirmam que a ambição política por parte dos governantes e a qualidade da modelagem são essenciais para o sucesso de um projeto. No processo de desenvolvimento do Datacenter, as instituições financeiras se dedicaram para minimizar as possibilidades de erro, o que resultou, segundo os autores, no sucesso da iniciativa.

5.1.2 Novo Mineirão: Modernização do Estádio Magalhães Pinto

O Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais – Programa PPP – foi constituído no final de 2003 com o intuito de disciplinar e promover projetos de PPP na esfera da Administração Pública. Conforme já mencionado, o Estado de Minas Gerais é pioneiro em concessões na forma de parceria público-privada. A unidade federativa já havia aprovado a legislação estadual que estabelecia as diretrizes para o funcionamento das PPP no Estado um ano antes da aprovação da Lei 11.079 do governo federal. A estrutura administrativa é composta pelo Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP) e pela Unidade Operacional de Coordenação das Parcerias Público-Privadas. (Unidade PPP), além das atribuições da Secretaria do Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). A Unidade Central PPP foi criada pela Lei Estadual nº 14.868/2003 com o objetivo de fortalecer a capacidade do governo estadual em atrair investimentos do setor privado em infraestrutura pública, aperfeiçoando a qualidade dos serviços públicos. O CGP, por sua vez, é o órgão estadual responsável por agenciar os contratos de PPPs e realizar a regulação destes de acordo com suas atribuições. De acordo com a SEDE (2014), o governo de Minas Gerais possui atualmente despesas na ordem de R\$ 2,5 bilhões com projetos de parceria público-privada. Este cronograma de dispêndios anuais a partir de 2011 pode ser verificado no gráfico 8. Ainda segundo a SEDE (2014) o estado tem 4 projetos concluídos e mais 14 em fase de elaboração. Os quatro

projetos concluídos foram: Rodovia MG-050; Complexo Penal; Unidades de Atendimento Integrado-UAI e; Mineirão.

GRÁFICO 7 - DESPESAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM PPP



FONTE: UNIDADE CENTRAL DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. ELABORAÇÃO: PRÓPRIO AUTOR

Pode-se mencionar que o Estado de Minas Gerais possui uma maior experiência em concessões na forma de PPP comparando-se com as outras unidades federativas, não apenas pelos valores dispendidos com os contratos e com os números de projetos firmados, mas também pela iniciativa de desenvolvimento de projetos em setores distintos da administração pública. Após rápida introdução da estrutura e do cenário atual de PPP em território mineiro, será analisado agora o projeto de modernização do estádio Magalhães Pinto, o “Mineirão”.

Quando a FIFA – Federação Internacional de Futebol – anunciou que Belo Horizonte seria uma das cidades sedes da competição no Brasil, verificou-se a necessidade de modernização do Estádio Magalhães Pinto para atender os pré-requisitos impostos pela entidade. Para a realização das operações necessárias, o Estado de Minas Gerais assinou contrato de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa com a Sociedade de Propósito Específico (SPE) Minas Arena – Gestão de Instalações Esportivas S.A – em 21 de dezembro de 2010. O objeto

do referido contrato é a exploração da operação e manutenção, precedidas de obras de reforma, renovação e adequação do complexo do Mineirão. As obrigações fundamentais da Concessionária vencedora da licitação envolvem:

- a) a garantia de condições de acesso, circulação e segurança adequadas às dependências do Complexo do Mineirão;
- b) a promoção e supervisão de atividades de conteúdo artístico, musical e esportivo;
- c) a melhoria da visibilidade do gramado, modernização de vestiários, banheiros, assentos estacionamentos e áreas comuns de circulação.

Em relação ao setor público concedente, fica como responsabilidade a fiscalização das condições do contrato, que envolvem as obras e a gestão do Complexo do Mineirão, além do pagamento das contraprestações pecuniárias.

O contrato possui investimento estimado de R\$ 678 milhões e prazo de vigência de 27 anos, sendo que os 2 primeiros foram destinados para a execução das obras de modernização do estádio e os próximos 25 anos para a operação e exploração do Complexo do Mineirão. Em relação a remuneração da SPE a ser dispendida pelo Estado de Minas Gerais, esta segue algumas premissas específicas para o projeto. O valor a ser recebido pela concessionária irá variar de acordo com o seu desempenho, observando alguns princípios. A remuneração da Concessionária e mecanismos de pagamento, contempla como remuneração anual (R) a ser paga pelo Governo à Concessionária o somatório das parcelas pecuniárias mensais (PM), relativas aos meses 1 a 12 do ano de operação do Complexo do Mineirão, somada à parcela de ajuste sazonal anual (PA).

$$R = (PM_1 + PM_2 + PM_{\dots} + PM_{12}) + PA$$

Onde:

R = Remuneração anual total paga pelo Governo à Concessionária

PM = Parcela pecuniária mensal (apurada em cada mês do ano)

PA = Parcela de ajuste sazonal anual

Desta forma, a remuneração anual da concessionária dependerá das parcelas pecuniárias mensais (PM) e da parcela de ajuste sazonal anual (PA). Esta última será calculada anualmente, e tem como objetivo ajustar as parcelas pecuniárias mensais, corrigindo os efeitos da sazonalidade ocorridos durante um ano de operação do Complexo do Mineirão.

As parcelas pecuniárias mensais (PM), por sua vez, são as parcelas relativas aos meses 1 a 12 do ano de operação do Complexo do Mineirão, composta pela parcela limitada (Pa) somada a uma parcela complementar (Pb), multiplicada por um fator “i”, que reflete o desempenho da contratada. Desta forma, a parcela pecuniária mensal deve ser calculada de acordo com a seguinte fórmula:

$$PM = Pa + (Pb * i)$$

Onde:

PM = Parcela pecuniária mensal (apurada em cada mês do ano)

Pa = Parcela limitada

Pb = Parcela complementar

i = Fator multiplicador da parcela complementar atribuído ao desempenho da Concessionária na gestão do Complexo do Mineirão

A parcela limitada (Pa) tem como principal objetivo remunerar a dívida adquirida pela concessionária para a modernização do Complexo. O formato desta parcela é um valor mensal pré-definido em contrato durante 10 anos e tem como condicionante o cumprimento do contrato, incluindo a disponibilidade da infraestrutura. Para a definição deste valor, foi utilizada a premissa e financiamento de R\$ 400 milhões do valor de investimento necessário ao contrato em condições, refletindo taxas de financiamento do BNDES com uma linha de crédito específica para a Copa do Mundo.

Por outro lado, a parcela complementar (Pb) objetiva remunerar o capital adicional investido pela Concessionária durante todo o período de concessão, 27 anos, tendo como valor mensal máximo baseado no valor da proposta vencedora da Licitação. Ou seja, esta parcela irá remunerar os investimentos que ultrapassarem os R\$ 400 milhões.

O fator multiplicador da parcela complementar (i) está sujeito à performance dos indicadores de desempenho que avaliam três dimensões:

- a) o nível do serviço prestado;
- b) a performance financeira; e
- c) a conformidade às normas.

Verifica-se neste instante, a utilização das premissas do art. 6º, parágrafo único da Lei 11.079/2004, o qual dispõe sobre o pagamento de remuneração ao parceiro privado de forma variável, vinculada ao seu desempenho. Esta iniciativa pode ser melhor compreendida citando passagem realizada pela SEDE, através da Unidade de PPP do governo de Minas Gerais (2014):

O contrato de PPP assinado tem como objetivo não apenas proporcionar um estádio apto a receber os jogos da Copa do Mundo de 2014, mas também elevar o nível de serviço e de produtos oferecidos durante os eventos, sempre através de mecanismos de incentivo à uma gestão eficiente e responsável do equipamento público. Desta forma, a remuneração percebida pela empresa concessionária está profundamente ligada ao padrão dos serviços oferecidos para a gestão e manutenção do estádio, simbolizando a atual preocupação do Governo de Minas com algumas premissas básicas para o Novo Mineirão, tal como o retorno definitivo das famílias ao estádio e a preocupação cada vez mais incisiva com o conforto e a segurança dos torcedores. (SEDE, 2014)

Os autores Oliveira, Costa, Campos e Moraes (2011) fazem um estudo para verificar os ganhos econômicos nas PPPs e utilizam o Complexo do Mineirão como exemplo. Segundo estes autores, é possível destacar alguns benefícios no modelo de parceria utilizado para o Mineirão, entre elas:

- a) maiores incentivos para conclusão das obras no cronograma acordado;
- b) melhoria da qualidade de infraestrutura e gestão do complexo durante a execução do contrato, devido as cláusulas de avaliação dos indicadores de desempenho, se comparando com a administração pública do bem;
- c) redução do custo ao setor público, possibilitando o Estado a realizar investimentos em áreas como saúde, educação e segurança com a economia gerada.

Os autores concluem suas análises afirmando que o governo mineiro, através da concessão administrativa do Mineirão, avançou significativamente na consolidação de estruturas capazes de reduzir os custos da Administração Pública estadual, bem como na tentativa de maximizar os ganhos sociais dos projetos.

Por fim, será apresentado uma notícia divulgada recentemente pela Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (2014), mostrando o sucesso do projeto do Complexo do Mineirão. De acordo com a SEDE (2014), a PPP do Mineirão foi selecionada como uma das 8 finalistas do prêmio internacional *Partnerships Awards 2014*, na categoria “Melhor Projeto Operacional”. A premiação global é realizada pelos periódicos britânicos *Partnerships Bulletin* e *PPP Bulletin*. A PPP do Mineirão é o único projeto do Brasil selecionado para a final do prêmio, concorrendo com PPPs diversos países como: Canadá, Reino Unido, Croácia, Portugal, Uganda e Quênia. Vale ressaltar que um estudo elaborado na fase de modelagem da concessão indicou que a reforma do Mineirão custaria cerca de R\$ 100 milhões a mais caso fosse executada exclusivamente pelo poder público. O Novo Mineirão foi o estádio mais testado para a Copa do Mundo de 2014. Em pesquisa realizada pelo Datafolha, o estádio Magalhães Pinto foi selecionado como o melhor estádio do Campeonato Brasileiro de 2013, ao lado do Maracanã, frisando que a reforma do Mineirão custou cerca de 60% a menos pros cofres públicos.

5.1.3 Duplicação da PR-323

No dia 22/01/2014 o Estado do Paraná deu um passo significativo para o início de suas operações de parcerias com o setor privado através de PPP. Nesta data, houve a abertura do edital do primeiro projeto oficial de Parceria Público-Privada no Estado, baseado na Lei Estadual nº 17.046/2012. Trata-se da contratação de empresa responsável pela duplicação de 207 quilômetros da rodovia PR-323, entre Paiçandu e Francisco Alves, no noroeste do Estado. A licitação já foi concluída e o Consórcio Rota 323 foi o vencedor. O consórcio é formado em sua maioria pela Odebrecht, com participação minoritária das empresas paranaenses Tucumann Engenharia, Goetze Lobato Engenharia e América.

O objeto da PPP se caracteriza pela exploração do corredor da PR-323, que se dará mediante a realização das obras de reforma e duplicação da rodovia e pela prestação dos serviços de manutenção, conservação e implantação de melhorias pela concessionária. A licitação foi realizada em forma de Concessão Patrocinada, havendo cobrança de valores do usuário final na forma de pedágio, adicionando

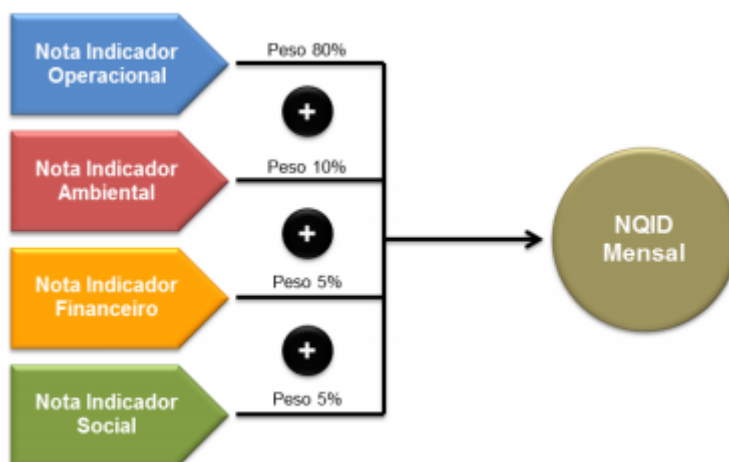
contraprestações públicas do governo pelo período de 30 anos¹⁶. A contratação do projeto será realizada por intermédio do Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PR), entidade autárquica estadual, vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Logística.

O valor total estimado do contrato é de R\$ 8 bilhões, se caracterizando como um dos contratos de PPP de maior valor em território nacional na atualidade. Este montante corresponde ao somatório dos valores de aporte de recursos públicos e da contraprestação adicional à tarifa, acrescido da própria receita estimada de tarifa, a serem recebidas pela concessionária no período de exploração. O valor da tarifa básica de pedágio cobrada pela concessionária do usuário final foi estipulado no valor máximo de R\$ 4,20, com data base de setembro de 2013. O consórcio vencedor da licitação ofereceu o valor de R\$ 3,90 como valor de tarifa de pedágio, configurando deságio de 7,1% em relação ao teto observado no edital. (PARANÁ, 2014).

O aporte de recursos públicos responsáveis pela elaboração da obra será pago pelo governo do estado em favor da concessionária nos primeiros 05 anos. Já a contraprestação adicional à tarifa foi estimada no valor de R\$ 95,7 milhões anuais no período contratado, pagos a concessionária pela prestação do serviço. Vale ressaltar neste ponto, que os formuladores do projeto tiveram a intenção de assegurar a eficiência na prestação dos serviços, vinculando 30% do valor total da contraprestação adicional à um indicador de desempenhos. Este indicador de desempenho, nomeado de Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), será composto por notas ponderadas das seguintes áreas: Área Operacional com peso de 80%; Área Ambiental com peso de 10%; Área Social com peso de 5%; e, Área Financeira com Peso de 5%, conforme ilustra a figura 5. (PARANÁ, 2014).

¹⁶ PARANÁ. Departamento de Estradas de Rodagem - DER/PR. **Edital Concessão Patrocinada para exploração do corredor da PR-323**: concorrência nº 01/2014. Disponível em: <<http://www.comprasparana.pr.gov.br>>. Acesso em 07/06/2014.

FIGURA 5 - FORMAÇÃO DO QID – PR 323



FONTE: DER/PR, 2014

De acordo com o DER/PR (2014), a estimativa é que as obras se iniciem em Julho de 2014, que contará ainda com a implantação de 19 viadutos, 22 trincheiras, 13 passarelas e 9 pontes, além de marginais e ciclovias nas áreas urbanas. Fora o benefício de melhoria na infraestrutura do Estado, a autarquia estadual afirma que serão gerados cerca de 1.000 empregos, diretos e indiretos, na construção do corredor rodoviário.

Atualmente, além da duplicação da PR-323, outros projetos de Parceria Público-Privada estão em fase de elaboração pelo governo do Paraná. Destacam-se os projetos do metrô de Curitiba, a construção da ponte de Guaratuba, modernização das Centrais de Abastecimento (Ceasas), concessões das rodovias PR-092, PR-445 e PR-280 e a construção de um gasoduto para transporte de gás natural e biocombustíveis¹⁷.

¹⁷ Nota-se que os projetos mencionados aqui para o Estado do Paraná não constam na relação de projetos do MPOG (2010), pois os dados do governo do Paraná são de 2014 e os projetos ainda não estão em execução.

6 CONCLUSÃO

Um dos maiores desafios da economia brasileira na atualidade é o crescimento econômico atrelado à taxa nacional de investimento. Supõe-se que este não seja o único requisito para a expansão da renda do País, já que o crescimento econômico é resultado de um conjunto de fatores, porém, não há como negar que sem investimento não há crescimento.

As PPP possuem capacidade para se tornarem uma ótima alternativa de investimento da Administração Pública, combinada com os demais fatores. Por si só, não será capaz de mitigar todos os problemas e empecilhos que impedem a economia brasileira de crescer de forma sustentável. É necessário a resolução de outros fatores como a elevada carga tributária, a falta de controle das despesas do Estado, a burocracia excessiva das instituições e ainda problemas com a corrupção. No que diz respeito aos gastos públicos, as PPP podem auxiliar nesta questão. É claro que haverá despesas com as contraprestações do setor público ao privado, porém, verifica-se que estes valores podem ser empregados de forma a elevar a eficiência do serviço e ainda compartilhar os riscos de projeto com o parceiro privado. Apenas neste caso de compartilhamento de riscos, pode-se mencionar a redução de despesas futuras com eventuais problemas de operacionalização do projeto. Tem sido frequente a constatação de grandes obras iniciadas pelo Estado e não concluídas por diversos fatores, gerando desperdícios elevados de verba pública. Neste sentido, o contrato de PPP amparado pela legislação nacional impede este tipo de desperdício monetário, já que existem dispositivos que determinam que a concessionária vencedora da licitação deve executar o objeto do contrato para receber sua remuneração. Importante frisar que um dos objetivos dos contratos de PPP é transferir riscos operacionais e financeiros do setor público para o setor privado.

Conforme verificado nos exemplos apresentados neste trabalho, as PPP possuem potencial para se tornar um importante mecanismo de financiamento de investimentos em infraestrutura. O caso do Complexo do Mineirão, permite concluir o sucesso da operação, se comparado com a construção ou a reforma dos demais estádios da Copa do Mundo de 2014. É claro que houve aporte financeiro público em todos os empreendimentos, de forma direta ou indireta. Porém, o estádio do Mineirão obteve através da PPP um melhor rendimento, tanto nos custos envolvidos como nos

prazos de finalização das obras. Para efeito de comparação, o estádio Mané Garrincha, localizado em Brasília, DF, foi recentemente reformado para também abrigar jogos da Copa do Mundo de 2014. O investimento foi realizado em sua totalidade pelo governo do Distrito Federal, através da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap. Os valores envolvidos na reforma chegaram a aproximadamente R\$ 1,5 bilhões, contra R\$ 678 milhões do Complexo do Mineirão. O valor dispendido no estádio localizado na capital federal foi mais que o dobro do Magalhães Pinto. Destaca-se que no projeto de PPP do Mineirão o contrato prevê ainda a execução da prestação de serviços de manutenção e fornecimento de insumos para o perfeito funcionamento da arena, enquanto que no contrato do estádio Mané Garrincha o valor observado foi utilizado apenas para a obra física do empreendimento. Outro importante detalhe a se mencionar, é que o Tribunal de Contas do Distrito Federal em pronunciamento, apontou indícios de superfaturamento na ordem de R\$ 431 milhões na fase de construção do Mané Garrincha. As parcerias público-privadas não estão imunes a estas manobras financeiras e fiscais para desvio de verba pública, porém, devido a sua estrutura legal e os dispositivos presentes na Lei 11.079/04, permite-se concluir que a possibilidade de ocorrência destas ações nos contratos de PPP são inferiores à forma de contratação comum realizada pelos poderes públicos.

O projeto de PPP do Complexo de Datacenter BB-Caixa foi um projeto pioneiro no ramo de tecnologia, caracterizado pelo objeto não convencional de prestação de serviços do setor público. Talvez este fato se deva as propriedades dos contratantes, duas instituições financeiras públicas que não são integrantes da Administração Pública direta. A falta de projetos públicos ou mesmo privado desta mesma área torna a comparação mais complexa. De qualquer forma, pode-se concluir que todo o processo foi realizado de forma cautelosa pelo setor público com a finalidade de redução de erros, induzido pelo fato desta PPP ter sido a primeira concessão do governo federal nesta modalidade. O ganho financeiro ou de eficiência por parte do parceiro público deverá ser observado com o tempo, a medida que o contrato seja cumprido e os desafios habituais apareçam. Nesta fase do projeto, torna-se inviável garantir o sucesso absoluto do mesmo, porém, pode-se concluir que a iniciativa de utilização de uma parceria com o setor privado foi certa neste caso, pois, além da grande soma de valores envolvidos que teriam que ser dispendidos em sua totalidade

pelos contratantes, permitiu-se ao governo federal utilizar duas de suas empresas públicas renomadas para implantar seu projeto piloto de PPP.

Em relação ao Estado do Paraná, pode-se mencionar que o mesmo iniciou seus trabalhos de legislação e de incentivo aos programas de PPP com atraso em relação aos demais. O Paraná se espelha principalmente em Minas Gerais e São Paulo, que são referências na área de PPPs. A aprovação da Lei Estadual nº 17.046/2012, trouxe bases legais para o Estado implantar projetos de Parceria Público-Privada, além de definir questões regionais de legislação, como a criação do Conselho Gestor, vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento, e as definições dos dispositivos de garantias da Administração Pública Estadual.

De acordo com próprios representantes do governo, a reforma e a duplicação da PR-323 se deu por meio de PPP pois o Estado não dispunha de recursos suficientes para a realização da obra. Por outro lado, além de haver necessidade de realização de obras complexas em diversas áreas do trecho da rodovia, o fluxo de automóveis na região não é grande o suficiente para compensar o investimento individual do setor privado, na forma de uma concessão comum. Projetos de custos elevados não são viáveis na forma de concessão tradicional. Neste caso, há a necessidade de haver contraprestação pública para viabilizar o investimento do setor privado. Desta forma, o governo do Paraná utilizou a PPP como uma das poucas opções que o restava para efetuar o investimento necessário em infraestrutura de transporte na PR-323, devido as suas dificuldades fiscais.

Para concluir a análise de projetos de PPP no Brasil, precisa-se salientar que todos os contratos ainda estão em fase inicial de execução. Até os projetos pioneiros em que já houve conclusão da obra, entraram agora no objeto de prestação de serviços, que será a responsabilidade de maior prazo das concessionárias contratadas. As respostas sobre a possibilidade de viabilização ou não de sucesso pelo modelo brasileiro de PPP, poderão ser contempladas apenas no longo prazo, quando os projetos atingirem certo grau de maturidade. Até o momento, pode-se mencionar que as PPP estão sendo executadas no País de forma satisfatória, utilizando como base prática e legal experiências internacionais de sucesso. Atenta-se apenas ao fato de não haver método quantitativo oficial para mensurar a real eficiência adquirida com os projetos, se comparado com as outras formas de disponibilização de serviços públicos. Este fato induz a conclusões mais subjetivas de análise da eficácia das parcerias.

Não há consenso no momento de que a concessão por meio de parceria público-privada seja uma unanimidade e declarada abertamente como a melhor opção disponível. Existem ainda diversos elementos que necessitam ser desenvolvidos para que a implantação deste tipo de concessão seja utilizada de uma forma mais ampla pelas esferas dos poderes públicos. Apesar da lei brasileira ter incorporado alguns elementos considerados como fatores críticos para o sucesso, a revisão da legislação é proposta por alguns juristas com a finalidade de deixar as parcerias mais transparentes e evitar divergências após a assinatura do contrato. O desenvolvimento do mercado de capitais e de seguros como ferramentas que atendam as demandas proporcionadas por estes contratos também são de grande importância para seu sucesso. Vale ressaltar que para que um projeto de PPP seja considerado satisfatório, é de supra importância que as partes envolvidas atuem de forma constante e trabalhem em conjunto objetivando o ganho de eficiência para ambos.

De qualquer forma, a Parceria Público-Privada é atualmente no Brasil uma importante alternativa para o investimento público em infraestrutura no País. Considerando os grandes problemas estruturais e fiscais brasileiros, a PPP compartilha de mecanismos que, se utilizados de forma consciente, auxiliarão os formuladores de políticas públicas na busca da modernização estrutural do País. Os estudos dos projetos de PPP em execução no Brasil, permitem concluir que existe um forte argumento em prol de sua utilização no País. A falta de recursos do setor público brasileiro na dimensão necessária para a realização de inversões de capital em infraestrutura, justifica a utilização da Parceria Público-Privada como alternativa para buscar o avanço estrutural necessário à economia brasileira.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21.ed. São Paulo: Método, 2013.

ALVES, D. C. O.; LOSSO, R. de.; GIOVANNETTI, B.C. Aspectos Práticos das PPPs em um Brasil com grandes obras. In: OLIVEIRA, G.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). **Parcerias Público Privadas: Experiências, Desafios e Propostas**. Rio de Janeiro: LTC - Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda, p. 199-208, 2013.

AVERBUCH, I. P.; SOUTO, V. L. Parceria público-privada: consórcio complexo Datacenter BB-Caixa - lições aprendidas. In: OLIVEIRA, G.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). **Parcerias Público Privadas: Experiências, Desafios e Propostas**. Rio de Janeiro: LTC - Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda, p. 209-223, 2013.

BORGES, L. F. X.; NEVES, C. das. Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 73-118, 2005.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 5.385, de 4 De Março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 de mar. de 2005.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 de fev. de 1995.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 9.074, de 7 de Julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 de jul. de 1995.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 12.766, de 27 de Dezembro de 2012. Altera as Leis nos 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de dez. de 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projetos de PPP:** Governo Federal. 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/arquivos_down/projetos_quadros.pdf>. Acesso em: 25/04/2014

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Parcerias Público-Privadas.** Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/Parceria_PC3%BAblico_Privada_Pontal_web.pdf>. Acesso em: 02/05/2014.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005.

DELOITTE. **Partnerships Bulletin: The Global PPP Market 2012.** A PPP Bulletin and Partnerships Bulletin survey. 2012. Disponível em: <<http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedKingdom/Local%20Assets/Documents/Industries/uk-icp-global-ppp-market-2012-report.pdf>>. Acesso em: 15/04/2014.

Di Pietro, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública:** Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIAMBIAG, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas:** Teoria e Prática no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

HM TREASURY. **A new approach to public private partnerships.** 2012. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf>. Acesso em: 15/04/2014.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. Unidade Central de Parcerias Público-Privadas. **Verificador Independente:** Práticas para agregar valor aos projetos de Parceria Público-Privada. Belo Horizonte, MG, 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Editais de Licitação nº 02/2010:** Exploração, mediante concessão administrativa, da operação e manutenção, precedidas de obras de reforma, renovação e adequação do

complexo do Mineirão, em conformidade com a Lei Federal nº 11.079/2004 e a Lei Estadual nº 14.868/2003, Belo Horizonte, MG, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de Operações do Programa de PPP de Minas Gerais**. 2007. Disponível em <www.ppp.mg.gov.br>. Acesso em: 25/04/2014.

OLIVEIRA, R. R. de. *et al.* **O compartilhamento de ganhos econômicos nas PPPs**: um estudo de caso da concessão administrativa para modernização do “Complexo do Mineirão” no contexto da copa de 2014. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4, 2011, Brasília; Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/614/1/C4_TP_O%20COMPARTILHAMENTO%20DE%20GANHOS%20ECON%20MICOS%20NAS%20PPPs.pdf>. Acesso em: 01/06/2014.

PEREIRA, B. R. e PROL, F.M. Portal PPP-Brasil. **1ª Edição do Banco de Dados das PPPs**. 2011. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/relat%C3%B3rio-sobre-ppps-estaduais>>. Acesso em: 03/06/2014.

PINDYCK, R. S. ; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 7.ed. São Pulo: Pearson, 2010.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIANI, F. **Economia do Setor Público**. 3.ed. São Pulo: Atlas, 1997.

THE WORLD BANK. **General government final consumption expenditure** (% of GDP). 2014. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.GOV.TZ/countries?display=graph>>. Acesso em: 20/04/2014.

UK TRADE & INVESTMENT. National Health Service (NHS). **Healthcare UK - Public Private Partnerships**. 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266818/07_PPP_28.11.13.pdf>. Acesso em: 15/04/2014.

VASCONCELLOS, M. A. S. de.; OLIVEIRA, R. G. de. **Manual de Microeconomia**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ANEXO



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004.

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos [arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), e no [art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995](#). ([Regulamento](#))

§ 1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), e nas leis que lhe são correlatas. ([Regulamento](#))

§ 2º As concessões comuns continuam regidas pela [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

§ 3º Continuam regidos exclusivamente pela [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que não caracterizem concessão comum, patrocinada ou administrativa.

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Capítulo II

DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no [art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos [§§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no [inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#);

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 1º As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de 15 (quinze) dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta Lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do [art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#);

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I – ordem bancária;

II – cessão de créditos não tributários;

III – outorga de direitos em face da Administração Pública;

IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

V – outros meios admitidos em lei.

§ 1º O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 2º O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 3º O valor do aporte de recursos realizado nos termos do § 2º poderá ser excluído da determinação: [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

I - do lucro líquido para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; e [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

II - da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 4º A parcela excluída nos termos do § 3º deverá ser computada na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, na proporção em que o custo para a realização de obras e aquisição de bens a que se refere o § 2º deste artigo for realizado, inclusive mediante depreciação ou extinção da concessão, nos termos do art. 35 da Lei nº8.987, de 13 de fevereiro de 1995. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 5º Por ocasião da extinção do contrato, o parceiro privado não receberá indenização pelas parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizadas ou depreciadas, quando tais investimentos houverem sido realizados com valores provenientes do aporte de recursos de que trata o § 2º. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

Art. 7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

§ 1º É facultado à administração pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível do serviço objeto do contrato de parceria público-privada. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 2º O aporte de recursos de que trata o § 2º do art. 6º, quando realizado durante a fase dos investimentos a cargo do parceiro privado, deverá guardar proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

Capítulo III

DAS GARANTIAS

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no [inciso IV do art. 167 da Constituição Federal](#);

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Capítulo IV

DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

§ 1º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no [parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#).

§ 2º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado.

§ 3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§ 4º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

§ 5º A vedação prevista no § 4º deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

Capítulo V

DA LICITAÇÃO

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no [§ 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos [arts.](#)

[29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

§ 1º A comprovação referida nas alíneas b e c do inciso I do caput deste artigo conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do caput deste artigo.

§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

§ 4º Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

Art. 11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os [§§ 3º e 4º do art. 15](#), os [arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), podendo ainda prever:

I – exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do [inciso III do art. 31 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

II – [\(VETADO\)](#)

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da [Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996](#), para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos [incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1º Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Art. 13. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

Capítulo VI

DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS À UNIÃO

Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para: [\(Vide Decreto nº 5.385, de 2005\)](#)

I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;

II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;

III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;

IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos.

§ 1º O órgão mencionado no caput deste artigo será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades;

II – Ministério da Fazenda;

III – Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Das reuniões do órgão a que se refere o caput deste artigo para examinar projetos de parceria público-privada participará um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

§ 3º Para deliberação do órgão gestor sobre a contratação de parceria público-privada, o expediente deverá estar instruído com pronunciamento prévio e fundamentado:

I – do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o mérito do projeto;

II – do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 desta Lei.

§ 4º Para o desempenho de suas funções, o órgão citado no caput deste artigo poderá criar estrutura de apoio técnico com a presença de representantes de instituições públicas.

§ 5º O órgão de que trata o caput deste artigo remeterá ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, com periodicidade anual, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

§ 6º Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4º desta Lei, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o § 5º deste artigo serão disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados.

Art. 15. Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Parágrafo único. Os Ministérios e Agências Reguladoras encaminharão ao órgão a que se refere o caput do art. 14 desta Lei, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma definida em regulamento.

Art. 16. Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais,

distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 1º O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§ 2º O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 3º Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

§ 4º A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

§ 5º O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

§ 6º A integralização com bens a que se refere o § 4º deste artigo será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Presidente da República, por proposta do Ministro da Fazenda.

§ 7º O aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP será condicionado a sua desafetação de forma individualizada.

§ 8º A capitalização do FGP, quando realizada por meio de recursos orçamentários, dar-se-á por ação orçamentária específica para esta finalidade, no âmbito de Encargos Financeiros da União. [\(Redação dada pela Lei nº 12.409, de 2011\)](#)

§ 9º [\(VETADO\). \(Incluído e vetado pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

Art. 17. O FGP será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, com observância das normas a que se refere o [inciso XXII do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.](#)

§ 1º O estatuto e o regulamento do FGP serão aprovados em assembléia dos cotistas.

§ 2º A representação da União na assembléia dos cotistas dar-se-á na forma do [inciso V do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.](#)

§ 3º Caberá à instituição financeira deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGP, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

Art. 18. O estatuto e o regulamento do FGP devem deliberar sobre a política de concessão de garantias, inclusive no que se refere à relação entre ativos e passivos do Fundo. [\(Redação dada pela Lei nº 12.409, de 2011\)](#)

§ 1º A garantia será prestada na forma aprovada pela assembléia dos cotistas, nas seguintes modalidades:

I – fiança, sem benefício de ordem para o fiador;

II – penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

III – hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP;

IV – alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

V – outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;

VI – garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP.

§ 2º O FGP poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contratos de parceria público-privadas.

§ 3º A quitação pelo parceiro público de cada parcela de débito garantido pelo FGP importará exoneração proporcional da garantia.

§ 4º O FGP poderá prestar garantia mediante contratação de instrumentos disponíveis em mercado, inclusive para complementação das modalidades previstas no § 1º. [\(Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 5º O parceiro privado poderá acionar o FGP nos casos de: [\(Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

I - crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público após 15 (quinze) dias contados da data de vencimento; e [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

II - débitos constantes de faturas emitidas e não aceitas pelo parceiro público após 45 (quarenta e cinco) dias contados da data de vencimento, desde que não tenha havido rejeição expressa por ato motivado. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 6º A quitação de débito pelo FGP importará sua subrogação nos direitos do parceiro privado.

§ 7º Em caso de inadimplemento, os bens e direitos do Fundo poderão ser objeto de constrição judicial e alienação para satisfazer as obrigações garantidas.

§ 8º O FGP poderá usar parcela da cota da União para prestar garantia aos seus fundos especiais, às suas autarquias, às suas fundações públicas e às suas empresas estatais dependentes. [\(Incluído pela Lei nº 12.409, de 2011\)](#)

§ 9º O FGP é obrigado a honrar faturas aceitas e não pagas pelo parceiro público. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 10. O FGP é proibido de pagar faturas rejeitadas expressamente por ato motivado. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 11. O parceiro público deverá informar o FGP sobre qualquer fatura rejeitada e sobre os motivos da rejeição no prazo de 40 (quarenta) dias contado da data de vencimento. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 12. A ausência de aceite ou rejeição expressa de fatura por parte do parceiro público no prazo de 40 (quarenta) dias contado da data de vencimento implicará aceitação tácita. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 13. O agente público que contribuir por ação ou omissão para a aceitação tácita de que trata o § 12 ou que rejeitar fatura sem motivação será responsabilizado pelos danos que causar, em conformidade com a legislação civil, administrativa e penal em vigor. [\(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

Art. 19 O FGP não pagará rendimentos a seus cotistas, assegurando-se a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, correspondente ao patrimônio ainda não utilizado para a concessão de garantias, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial do Fundo.

Art. 20. A dissolução do FGP, deliberada pela assembléia dos cotistas, ficará condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos ou liberação das garantias pelos credores.

Parágrafo único. Dissolvido o FGP, o seu patrimônio será rateado entre os cotistas, com base na situação patrimonial à data da dissolução.

Art. 21. É facultada a constituição de patrimônio de afetação que não se comunicará com o restante do patrimônio do FGP, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído, não podendo ser objeto de penhora, arresto, seqüestro, busca e apreensão ou qualquer ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP.

Parágrafo único. A constituição do patrimônio de afetação será feita por registro em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou, no caso de bem imóvel, no Cartório de Registro Imobiliário correspondente.

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Capítulo VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. Fica a União autorizada a conceder incentivo, nos termos do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, instituído pela [Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003](#), às aplicações em fundos de investimento, criados por instituições financeiras, em direitos creditórios provenientes dos contratos de parcerias público-privadas.

Art. 24. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar.

Art. 25. A Secretaria do Tesouro Nacional editará, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada.

Art. 26. O [inciso I do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 56

§ 1º

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

....." (NR)

Art. 27. As operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% (setenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, sendo que para as áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, essa participação não poderá exceder a 80% (oitenta por cento).

§ 1º Não poderão exceder a 80% (oitenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico ou 90% (noventa por cento) nas áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de

Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas cumulativamente por:

I – entidades fechadas de previdência complementar;

II – empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, entende-se por fonte de recursos financeiros as operações de crédito e contribuições de capital à sociedade de propósito específico.

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. [\(Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012\)](#)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes. [\(Redação dada pela Lei nº 12.024, de 2009\)](#)

§ 3º [\(VETADO\)](#)

Art. 29. Serão aplicáveis, no que couber, as penalidades previstas no [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal](#), na [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa](#), na [Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 - Lei dos Crimes Fiscais](#), no [Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967](#), e na [Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950](#), sem prejuízo das penalidades financeiras previstas contratualmente.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de dezembro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Bernard Appy

Nelson Machado

Este texto não substitui o publicado no DOU de 31.12.2004